

١٥٠
١٥٠
١٥٠

جامعة يروت العربية

كلية الحقوق

القانون الدولي العام

رسالة ماجستير في الحقوق

(القانون الدولي العام)

النظام البرلماني اللبناني

قبل التعديلات الدستورية وبعدها

إشراف

الأستاذ الدكتور محمد المجذوب


إعداد

مروان محي الدين القطب

أ. د. محمد المجذوب
٢٠٠٣/٥/٢

أ. د. محمد المجذوب
٢٠٠٣/٥/٢

أ. د. محمد المجذوب
٢٠٠٣/٥/٢



٢٠٠٣




مقدمة

أهمية النظام البرلماني في الأنظمة الديمقراطية

أخذت معظم دول العالم بالنظام البرلماني نظرا لأهميته و الإيجابيات التي يوفرها للنظام الدستوري في الدولة . إلا أن هذا النظام عانى من مجموعة من السلبيات حدثت من أهميته ، لذلك خرج العديد من الدول المنظمة عن الأسس التي يقوم عليها . وفي هذه الفقرة سنتناول إيجابيات النظام البرلماني و سلبياته .

أولا : إيجابيات النظام البرلماني

إن النظام البرلماني مجموعة من الإيجابيات ، أهمها :

١- رئيس الدولة حكم بين السلطات :

يتمتع رئيس الدولة في النظام البرلماني بمكانة أدبية مرموقة مستمدة من كونه ملكا بالوراثة أو أحد الشخصيات التي لها باع طويل في خدمة الجمهورية . فهو رمز الدولة يقف على مصافة واحدة من جميع الأحزاب السياسية دون أن يكون محسوبا على حزب دون آخر . وهذا الوضع يمكنه من أن يلعب دورا سياسيا كحكم بين المؤسسات و السلطات الدستورية في الدولة .

و دور الحكم يفرض عليه أن يكون مفرقا عن الصراعات الحزبية السياسية الضيقة ، فلا يجوز له أن يكون مع طرف ضد آخر ، أو أن يهدف من خلال نشاطه نصرة حزب على آخر ، بل يجب أن يكون هدفه الوحيد هو تحقيق الاستقرار السياسي و القامة للتوازن بين السلطات العامة .

و هذا الدور يفرض على رئيس الجمهورية عدم الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية ، لأن هذا الانغماس يفقده دوره كحكم بين السلطات، و يجعله طرفا في الصراع السياسي . و لا يعني ذلك أن رئيس الدولة مجرد من الصلاحيات ، وإنما تتلخص به الصلاحيات التي تمكنه من ممارسة دوره الأساسي كتعيين الوزراء و حل البرلمان و إصدار القوانين . و هذه الصلاحيات تبقى رئيس الدولة بعيدا عن الصراعات الداخلية .

و رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الأمين على الدستور و المحافظ على حسن تطبيقه . و هو الشخصية التي تلبي الدستور بها مهمة المحافظة على استقرار النظام الدستوري و إبعاده عن الأزمات التي قد تهدده بالانهيار .

٢- تحقيق المشاركة في صنع القرار السياسي :

إن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني لا تتلخص بشخص بعينه ، وإنما تمارسها وزارة تتألف من مجموعة وزراء . و رئيس الوزراء لا يمتاز عن غيره من الوزراء سوى أنه الشخص الذي يجمعهم حول برنامج واحد و تتل الوزارة الثقة على أساسه .

و اناطة السلطة الاجرائية بهيئة مكونة من عدة اشخاص ، و متبقة عادة من الاغلبية البرلمانية ، تؤدي الى تحقيق مبدأ المشاركة الفعلية في الحكم ، خصوصا اذا كانت الوزارة ائتلافية تتكون من عدة احزاب ، فيمارس كل حزب الرقابة على الحزب الاخر ، و هذا ما يسمح للوزراء بأخذ القرارات التي ترضي اكبر قدر من الشرائح الاجتماعية فلا تشعر فئة بأنها مغبونة في حين تتمتع فئة اخرى بنفوذ السلطة و امتيازاتها .

٣- الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :

يتميز النظام البرلماني بان العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية تقوم على اساس التعاون والتوازن فيما بينهما . و يكمن التوازن في ان لكل سلطة دورا محددا بموجب احكام الدستور ، فالسلطة التنفيذية تختص بادارة شؤون الدولة ، بينما تتولى السلطة التشريعية الوظيفة التشريعية .

و السلطة التشريعية تمارس الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية ، و ذلك من خلال مجموعة من الأدوات كالسؤال و الاستجواب و طرح الثقة بالحكومة . و هذا يعني انها تملك اخراج الحكومة من السلطة في حال لم تتزم بالسياسة العامة التي نالت الثقة على اساسها و لكي لا يخلل التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، فان السلطة التنفيذية تملك حل البرلمان و ذلك ضمن قيود و ضوابط يحددها الدستور .

ان اهمية هذا التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية تكمن في تمكين كل سلطة من ممارسة اختصاصاتها دون ان تتحكم السلطة الاخرى بها . هذا لا يعني ان السلطات في النظام البرلماني مستقلة بشكل جامد عن بعضها البعض ، بل هناك وسائل تعاون بينها . و الفائدة من هذه الوسائل تكون من خلال تحويلها الى أدوات رقابية متبادلة بين السلطات . و مثال على ذلك ان البرلمان يnaud به الوظيفة التشريعية ، والسلطة التنفيذية تملك ايضا بعض الاختصاصات التشريعية كقترح القوانين والاعتراض عليها . فتتعاون السلطتان معا على انجاز امور التشريع . الا ان الاختصاصات التشريعية التي تملكها السلطة التنفيذية تشكل أدوات رقابة على الوظيفة التشريعية التي يمارسها البرلمان . فحق الاعتراض على القوانين الذي تملكه السلطة التنفيذية يحمل البرلمان على الدراسة المعمقة لمشايير القوانين خشية الاعتراض عليها من قبل السلطة التنفيذية .

و هكذا فان كل سلطة في النظام البرلماني تمارس دورها باستقلال عن السلطة الاخرى و في نفس الوقت تملك أدوات رقابة على السلطة الاخرى بهدف ان تتزم كل منها بحدود شرعية و عدم تجاوزها .

ثانيا : سلبيات النظام البرلماني

ان النظام البرلماني شافه شأن مائر الانظمة المساوية تشوبه مجموعة من السلبيات كشف عنها التطبيق وتطور الفكر الانساني . و الانظمة الدستورية ليست قوالب جاهزة و انما كل دولة تقم للنظام الذي يتناسب مع حاجاتها ومصالح شعبها . لذلك فان معظم الدساتير تعدل من حين لآخر ، بهدف تجنب السلبيات التي تعترى الانظمة القائمة ، و جعل الدساتير تتناسب مع تطورات الدولة . و من اهم سلبيات النظام البرلماني التقليدي :

١- عدم الاستقرار الحكومي:

لا تحدد في الأنظمة البرلمانية، مدة ولاية الوزارة ، لأنها تبقى في الحكم طالما بقيت متمتعة بثقة البرلمان ، و لكن عندما تفقد هذه الثقة تنتهي ولايتها و يتم تشكيل حكومة جديدة . و تتمتع الحكومات في ظل نظام الثنائية الحزبية بالاستقرار ، لأن مدة ولاية الوزارة غالبا ما تكون مدة ولاية مجلس النواب . بينما تعاني الحكومات في ظل نظام التعددية الحزبية من عدم الاستقرار ، لأن استمرار الحكومة مرتين باستمرار الائتلاف بين الأحزاب التي تشكل الأغلبية البرلمانية ، وهذا الائتلاف تتنازعها الأهواء الحزبية و المصالح السياسية ، لذلك لا تعمر الحكومات طويلا . و هذا ما يؤدي الى عزز الحكومات عن تطبيق البرامج التي تقدم بها الى البرلمان و الى هزات سياسية يكون لها تأثير سلبي على جميع قطاعات الدولة .

و لقد عانت فرنسا في عيد الجمهورية الرابعة من عدم الاستقرار الحكومي ، مما أدى الى أزمة نظام فنتيه المشرع الدستوري الى الأمر فقام بتعديل جذري للنظام السياسي لثقتهم ، و ترك النظام البرلماني التقليدي ليأخذ بنظام جديد و متطور .

٢- الجمع بين النيابة والوزارة :

يشكل الجمع بين النيابة والوزارة اهم سلبيات نظام البرلماني التقليدي لانه يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات الذي يهدف الى تأمين الاستقلالية للبرلمان كي يتمكن من القيام بدوره التشريعي و مراقبة اعمال الوزارة . و لكن الجمع بين النيابة والوزارة يلغي هذه الاستقلالية و يجعل النائب و الوزير في موقع واحد و يخول النائب الذي لم يصبح وزيرا القيام في الوقت عينه بدورين مختلفين : دور المراقب و دور المراقب . و هذا المزج بين الدورين يشكل مخالفة لاهم قواعد النظام البرلماني (١).

كما ان النواب يسعون جاهدين الى تولي المناصب الوزارية من اجل تأمين الخدمات لناخبهم . و في سبيل ذلك يعمل النواب على ارضاء اركان السلطة التنفيذية خصوصا من يدهم تشكيل الوزارة . وهذا يحول دون قيام النائب بواجبه الرقابي تجاه السلطة التنفيذية ، لأن ممارسة النائب للرقابة الفعالة على الوزارة قد تفضي السلطة التنفيذية مما يقلل من حظوظه في تولي منصب وزاري . لذلك يعمل النواب المستوزرون على تمرير مشاريع الحكومة دون اجراء رقابة فعالة عليها .

و جواز الجمع بين النيابة والوزارة يتيح تشكيل حكومة يكون معظم اعضائها من النواب ، فاذا كانت هذه الحكومة كبيرة العدد مكان تأثيرها كبيرا عند التصويت على مشاريع القوانين ، لأن الوزارة لا تمسك عن الدائب عضويته في البرلمان و بالتالي يستطيع ان يشارك في التصويت على مشاريع القوانين .

(١) محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . الدار الجامعية . بيروت ٢٠٠٠ ص ٢٥ .

لذلك يمكن اعتبار الجمع بين النيابة والوزارة إلغاء لأهم مبدأ تقوم عليه الأنظمة السياسية و هو مبدأ الفصل بين السلطات ، و تعطيلاً للرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ، يجعل هذه الأخيرة تخرج الى اساءة استعمال السلطة .

٣- مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

إن مصدر هذا المبدأ هو الأنظمة الملكية في العصور الوسطى حيث نشأ النظام البرلماني التقليدي ، فالملك لا يسأل عما يفعل ، و يرجع ذلك الى النظريات التي كانت تجعل من الملك ظل الله على الارض، و معصوما عن الخطأ و لا تجوز مساءلته .

الا ان تطور الفكر الانساني أكد ان رئيس الدولة ، يمكن ان يخطئ ، كما انه وصل الى سدة الحكم بالوراثة التقليدية او بفضل برنامج سياسي لا بسبب الاختيار الالهي له. لذلك فان مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة فقد معناه ، خصوصا ان معظم رؤساء الدول في الأنظمة البرلمانية يمارسون عندا من الصلاحيات . و لا يجوز بالتالي ان يمارس اي شخص صلاحية معينة لا يسأل عنها طالما انه كان يتمتع بالاهلية لذلك ، كما انه لا يصح ان يتحمل الغير المسؤولية عن افعال لم يقم بها .

و نرى انه بات من الضروري إلغاء هذا المبدأ و تحميل رئيس الدولة المسؤولية السياسية عن كل صلاحية منحه اياها الدستور . و حري بنا بعد هذا التطور المذهل للفكر البشري ان نتحرر من بعض الافكار البالية .

و لكن ايا كانت سلبات النظام البرلماني تبقى من المسائل التي يمكن معالجتها و هذا ما قامت به العديد من الدول ، مثل فرنسا في دستور الجمهورية الخامسة، التي اخذت بإيجابيات النظام البرلماني وتجنبت سلباته .

و السؤال الذي يثار هنا هو : هل اخذ الدستور اللبناني بالنظام البرلماني ؟

إن النظام الدستوري الذي أسسه دستور العام ١٩٢٦ اخذ بالأسس التي تكون جوهر النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية وعدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية ومسؤولية الحكومة امام البرلمان ، إلا أنه تضمن العديد من مظاهر النظام الرئاسي خصوصا ان رئيس الجمهورية كان يتمتع بسلطات واسعة جعلته محور السلطة التنفيذية بينما يقتصر دور الوزراء على معاونته في أداء مهامه ، وذلك في ظل غياب النص الدستوري الذي يجعل مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها لها استقلاليتها وصلاحياتها .

و هذا النظام الدستوري جعل من رئيس الدولة المحور وقلب النظام ، و ذلك بتعارض مع طبيعة النظام البرلماني التقليدي ، لأنه من المفترض ان تكون الحكومة حجر الزاوية ومناط السلطة الفعلية بحيث لا يستطيع رئيس الجمهورية ان يمارس سلطاته بمفرده انما بواسطة الوزارة .

و جاءت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ لتؤكد على الطبيعة البرلمانية للنظام الدستوري اللبناني و ذلك من خلال العديد من الإصلاحات التي طرأت على صلاحيات السلطات العامة في الدولة في سبيل إقامة نظام برلماني تقليدي يقوم فيه رئيس الجمهورية بدور الحكم بين السلطات و تكون السلطة التنفيذية منوطة بمجلس الوزراء المسؤول أمام البرلمان ، بالإضافة إلى إقامة لتوازن بين السلطين التنفيذية والتشريعية .

و رغم ان التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ هدفت إلى جعل مجلس الوزراء مؤسسة مستقلة تتأط بها السلطة الاجرائية ، و اكدت على دور رئيس الدولة كحكم بين السلطات ، الا ان الممارسة حملت في طياتها العديد من الشوائب لأن ممارسة السلطات المنصوص عليها في الدستور بقيت مرتبطة بمدى القوة والنفوذ السياسي ، فعندما يكون رئيس الوزراء شخصية سياسية صاحبة نفوذ سياسي واسع ، فإنه يهيمن على مجلس الوزراء فيمارس صلاحيات مجلس الوزراء كأنها اختصاصات منوطة به . و عندما يتمتع رئيس الجمهورية بنفوذ سياسي واسع يختصر السلطة التنفيذية في شخصه فيسبب تقريبا لمؤسسة مجلس الوزراء والعودة إلى نظام ما قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠. و كل ذلك يتعارض مع التطبيق السليم للنظام البرلماني التقليدي الذي يقوم على أساس ثنائية السلطة التنفيذية ، وهذه الثنائية لا تعني تولي شخصين السلطة التنفيذية إنما تعني أن هناك مؤسسة ذات كيان مستقل ، لها صلاحيات مستقلة عن صلاحيات رئيس الدولة .

و في هذا البحث سنتناول دراسة الطبيعة البرلمانية للنظام الدستوري اللبناني منذ تأسيسه في العام ١٩٢٦ إلى يومنا هذا ، وذلك من خلال تبيان مدى أخذ الدستور اللبناني منذ صدوره بقواعد النظام البرلماني التقليدي ومن ثم أهمية التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ من ناحية التأكيد على الطبيعة البرلمانية للنظام السياسي اللبناني ، و الكشف عن الثغرات التي برزت عند تطبيق الدستور الجديد و التي تتعارض مع التطبيق السليم للنظام البرلماني التقليدي بهدف تلافيها في المستقبل ، و من اجل الوصول إلى نظام دستوري متوازن يوفر الاستقرار السياسي الذي يمكن الشعب اللبناني من العيش في أمن وأمان .

إلا أن ذلك يقتضي منا تحديد المقومات التي يقوم عليها النظام و بيان أهميته ، و لذلك سوف نقسم هذا البحث إلى ثلاثة فصول ، في الفصل الأول نحدد مقومات النظام البرلماني والأسس التي يقوم عليها، وفي الفصل الثاني نقوم بدراسة مدى مطابقة النظام الدستوري اللبناني المؤسس بمقتضى الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ لقواعد النظام البرلماني . أما في الفصل الثالث سوف نخصصه لدراسة التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ من حيث تأكيدها على قواعد النظام البرلماني التقليدي . و ذلك على الشكل الآتي :

الفصل الاول : مقومات النظام البرلماني

الفصل الثاني : التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني قبل التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠

الفصل الثالث : قواعد النظام البرلماني في التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠

الفصل الأول : مقومات النظام البرلماني

مستدخل :

يعد النظام البرلماني النظام السياسي الأكثر تطبيقاً في دول العالم ، خصوصاً أنه صالح للتطبيق في الأنظمة الملكية و الجمهورية .

وقد اختلف الفقهاء حول تعريف النظام البرلماني فعرفه البعض بأنه النظام القائم على التعاون الوثيق بين السلطين التنفيذية والتشريعية ، وعرفه البعض الآخر بأنه النظام الذي يتحقق فيه مسؤولية الوزارة أمام البرلمان . وعرفه آخرون بأنه النظام القائم على وجود توازن وتعاون بين السلطات بحيث تملك كل منها تجاه الأخرى أدوات تأثير متبادلة ، فالبرلمان يملك حجب الثقة عن الحكومة يقابل ذلك حق الحكومة في حل البرلمان (١).

و لم ينشأ النظام البرلماني طفرة واحدة ، بل كان وليد تطورات سياسية وسوق عرقية نشأت وتطورت في إنكلترا ، ثم انتقل إلى غيرها من الدول سواء أكانت ذات نظام ملكي أو نظام الجمهوري ، إلا أن مبادئه تعرضت في ظل الدول الجمهورية لبعض التعديلات فيما يتعلق بمسؤولية رئيس الدولة ، دون أن يمس ذلك جوهر الأسس التي يقوم عليها هذا النظام (٢).

و أخذت بالنظام البرلماني عدة دول ، تأتي على رأسها إنكلترا ، مهد هذا النظام ، وفرنسا في عهدي الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، كما أخذ به الدستور المصري للعام ١٩٢٣ ، و دستور الجمهورية اللبنانية ، خصوصاً بعد التعديلات الهامة في العام ١٩٩٠ .

و ليس بالضرورة أن يكون كل نظام فيه برلمان نظاماً برلمانياً ، إلا أن النظام البرلماني كغيره من الأنظمة التي تأخذ بالديمقراطية النيابية فيه برلمان منتخب من قبل الشعب . وبرز مقومات النظام البرلماني تكمن في أن السلطة التنفيذية تتكون من عنصرين ، الأول هو رئيس الدولة غير المسؤول أمام البرلمان ، والثاني هو الوزارة المسؤولة أمامه . بالإضافة إلى الفصل المرن بين السلطات (٣).

وفي هذا الفصل سوف نعالج مقومات النظام البرلماني في أربعة أسام :

القسم الأول : وجود برلمان منتخب .

القسم الثاني : الفصل المرن بين السلطات .

القسم الثالث : رئيس الدولة غير المسؤول سياسياً .

القسم الرابع : وجود حكومة مسؤولة أمام البرلمان .

(١) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري. ج ١ . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٤ . ص ٢٠٤ .

(٢) عبد الحفيظ بسميوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني. منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٥ . ص ٢٥ .

(3) Philippe Parini : Les Institutions Politiques . Armand Colin. Paris 1987 . P 49 .

القسم الأول : وجود برلمان منتخب

يعتبر وجود برلمان منتخب من قبل الشعب أحد أركان النظام البرلماني ، خصوصا أن الوزارة تتبثق من الأغلبية البرلمانية التي تمنحها الثقة وتسل على مراقبة أعمالها والتعاون معها .

لقد مر البرلمان في عدة مراحل من التطور إلى أن بلغ هذا الدور البرلماني الذي يتميز بأن الوزارة هي نتاج البرلمان ، وبأن الحكومة لا تستطيع أن تمارس سلطاتها بمعزل عن الثقة التي يمنحها . وهذا ما يجعل للأغلبية البرلمانية التي تمنح الثقة دورا أساسيا في تشكيل الوزارة وتحديد لونها السياسي.

و يتكون البرلمان في الأنظمة البرلمانية من أحزاب سياسية متنافسة . والحزب الذي يفوز بالأغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الوزارة . أما أحزاب الأقلية فتلعب دور الرقيب والمعارض لها . لذلك تتعاون الأغلبية البرلمانية مع الوزارة بحكم انتمائها إلى حزب أو تيار سياسي واحد . و من هنا يأتي تفسير التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في ظل النظام البرلماني .

وبما أن البرلمان هو ممثل الشعب الذي يعتبر مصدر السلطات وصاحب السيادة ، فإن ارتباط الحكومة من البرلمان بشكل تطبيقي سليما للديمقراطية التي تعني في أصل الكلمة حكم الشعب (١) . و ذلك يقضي بأن يكون البرلمان ممثلا للشعب بصورة صحيحة ، وألا انتفت الديمقراطية . ولذلك يجب أن يكون النظام الانتخابي عادلا يحقق المساواة بين المواطنين في سبيل تحقيق تمثيل صحيح للشعب . وفي هذا القسم سنطلع على أدوار البرلمان عبر التاريخ ، ثم على الحزبية ودورها في النظام البرلماني وأخيرا على علاقة النظام الانتخابي بالنظام البرلماني .

أولا : أدوار البرلمان عبر التاريخ

لقد مر البرلمان في عدة أدوار إلى أن بلغ الدور الحالي ، وهذا التطور أدى إلى إرساء دعائم النظام البرلماني . و أدوار البرلمان عبر التاريخ ثلاثة (٢) وهي :

١- الدور الاستشاري :

كان ملوك إنكلترا يحكمون البلاد مباشرة بأنفسهم ، ويقبضون على زمام الأمور بأيديهم . وكان يعاونهم على ذلك عدد من الموظفين والمجالس ، من أهمها المجلس الكبير الذي أصبح فيما بعد مجلس اللوردات ، والمجلس الخاص الذي انتقلت الوزارة من أحد لجانه ، وهي لجنة الدولة التي كان الملك يقوم بتعيين أعضائها وعزلهم وأطلق عليهم اسم مستشاري التاج (٣).

(١) الموسوعة السياسية : تكليف مجموعة من المؤلفين . ج ٢ ، ط ٢ . المؤسسة العربية للدراسات والنشر . بيروت ١٩٩١ . ص ٧٥٩ .

(٢) أدومون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام . ج ٢ . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧١ . ص ٦٣١ .

(٣) عبد الغني بسيوني عبدالله : المرجع السابق . ص ٢٦ .

و في هذه المرحلة من التاريخ السياسي الإنكليزي كان دور البرلمان استشاريا ، في أمور التشريع و فرض الضرائب لان العهد الكبير Magna Carta للعام ١٢١٥ قضى بوجوب استشارة البرلمان في وضع الضرائب (١) . وكان المجلس الخاص هو الذي يختص بوضع القوانين وتحديد الضرائب التي يدفعها المواطنون ويقضي في الخصومات ، أي ان المجلس الخاص كان يجمع بين يديه جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية (٢).

٢- الدور التمثيلي :

في هذا الدور أصبح البرلمان حرا طبقا يجري تأليفه على اساس الانتخاب العام المباشر و أصبح يمثل الشعب ويمارس السلطة باسمه . فالصحيح للبرلمان في هذا الدور الصفة التمثيلية .

إلا أن البرلمان بقي بعيدا عن ممارسة الوظيفة التشريعية أو القيام بدور الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، فالتصير دوره على دراسة المشاريع القانونية والمالية وإقرارها .

و تم التوقيع في عهد أسرة Orange (٣)، في العام ١٦٨٨ ، على قانون الحقوق The Bill of Rights و الذي أدى إلى تقوية سلطان البرلمان والحد من امتيازات التاج ، و أصبح محظورا على الملك إعفاء أحد من تنفيذ القانون أو إيقافه ، كما تم تقييد صلاحية الملك في إصدار الضرائب بشرط موافقة البرلمان عليها. بالإضافة الى ذلك قيد قانون الحقوق سلطة الملك في إصدار اللوائح العامة ، فأصبحت تصدر تنفيذا للقوانين دون أي تعديل لها (٤) . و بدأ البرلمان في هذا الدور يأخذ دوره التشريعي والمالي بعد أن كان هذا الدور حكرا على الملك ومجلسه الخاص (٥).

٣- الدور البرلماني :

أصبح البرلمان يمارس الوظيفة التشريعية و مهمة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، و قد اكتسب هذا الدور بعد توقيع التاج البريطاني على قانون الحقوق الذي حد من سلطات التاج و أطلق دور البرلمان في أمور التشريع . و غدا الوزراء مسؤولين عن أعمال وزاراتهم أمام البرلمان بعد ان تطورت المسؤولية الوزارية من مسؤولية فردية فقط لكل وزير إلى مسؤولية تضامنية تشمل كل الوزارة . و حصل ذلك عندما أقيم رئيس الوزارة الإنكليزي Walpole على الاستقالة عام ١٧٤٢ نتيجة سحب الثقة منه من قبل البرلمان، و تكليف الملك زعيم المعارضة تشكيل الوزارة ، كما ان استقالة رئيس الوزارة Lord North عام ١٧٨٨ نتيجة سحب الثقة من وزارته ، جعل من استقالة الوزارة عند سحب الثقة القاعدة المثبتة في النظام البرلماني ، مما كرس المسؤولية الوزارية التضامنية (٦).

ــ

(١) (٢) ص ٩٧ حديدات :النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم. منشورات حديدات، بيروت ١٩٦١ ، ص ٩٧.

(٣) هي أسرة من هولندا ، انتقل التاج البريطاني اليها في العام ١٦٨٨ بعد نجاح أسرة Stewart عن الحكم ، لان اخر ملوك أسرة ستيفورت ، حاول اعادة المذهب الكاثوليكي ، فاندلعت ثورة لاطلته ، وكان اول ملوك أسرة Orange الملك William Orange .

(٤) عبد الغني بسيوني عبد الله : المرجع السابق . ص ٢٦ .

(٥) زهير شكر : المرجع السابق . ص ٢٠٥ .

(٦) عبد الغني بسيوني عبد الله : المرجع السابق . ص ٢٧.

وفي ظل هذه المرحلة من الدور البرلماني أصبحت الوزارة هي مناط السلطة التنفيذية ، بعد ان كانت هذه السلطة في يد الناج ومجلسه الخاص ، و غدت الحكومة هي المهيمنة على جميع الشؤون التنفيذية و المسؤولة امام البرلمان ، وبما ان الملك لم يعد يمارس سلطات فعلية كان من الطبيعي الا يكون مسؤولا امام البرلمان .

ثانيا : الحزبية و دورها في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على المنافسة الحزبية بهدف السيطرة على اكثرية المقاعد في البرلمان، لذلك تشكل الانتخابات البرلمانية في هذا النظام ساحة للمنافسة بين البرامج الحزبية المختلفة ، فلا مكان للخلاف الشخصي (١).

ونتيجة الارتباط الوثيق بين الثقة التي يمنحها البرلمان للوزارة من ناحية وممارسة الوزارة لصلاحياتها من ناحية أخرى ، كانت الوزارة هي نتاج الأغلبية البرلمانية . و عادة ما يكون رئيس الوزارة الذي يكلف تشكيل الحكومة ، رئيس حزب الأغلبية البرلمانية، أو الشخص الذي يحظى بدعم مجموعة الأحزاب التي تسيطر على أغلبية المقاعد في البرلمان .

وعندما يقوم الرئيس المكلف بتشكيل الوزارة ، يختار الوزراء من أركان حزبه أو من مجموعة الأحزاب التي يهيمن على أغلبية المقاعد في البرلمان ، لكن ذلك لا يمنع من اختيار أشخاص محايدين أو أصحاب خبرة ما دام ذلك يضمن نيل الثقة للوزارة .

و بعد البرلمان في ظل النظام البرلماني منتدى للأحزاب السياسية المتنافسة التي تعبر عن آرائها وأفكارها من خلال ممارسة دور الرقيب على أعمال الوزارة . ولم يعد البرلمان هيئة تسيطر عليها الطبقة البرجوازية (٢) . فكل طبقات المجتمع تستطيع أن تمثل في البرلمان دون أن يكون البرلمان حكرا على فئة اجتماعية تسعى إلى تكريس هيمنتها من خلاله . وهذا الوضع يتفق مع المبادئ الديمقراطية التي تهدف إلى تمكين كل فئات الشعب وطبقاته من التعبير عن آرائهم بحرية .

٥١٢٣٢٩

يمكننا تصنيف الأنظمة البرلمانية من حيث المنظومة الحزبية السائدة فيها إلى صنفين ، الأنظمة البرلمانية ذات الشقبة الحزبية ، والأنظمة البرلمانية متعددة الأحزاب (٣) :

(١) زهير شكر : المرجع السابق . ص ٢٠٨ .

(٢) أنمون رينط : المرجع السابق . ص ٦٤٦ .

(٣) موريس دوفرجيه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري . تعريب : د جورج سعد . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٢ . ص ١٢٠ .

١- الأنظمة البرلمانية ذات النشأة الحزبية

تتخسر المنافسة في ظل هذا النظام بين حزبين سياسيين فقط ، فالحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية يشكل الوزارة بمفرده ، لأنه ضمن الحصول على ثقة البرلمان الذي يقف دوماً إلى جانبه عند ممارسة أعمال السلطة التنفيذية . ويترتب على نظام النشأة الحزبية النتائج الآتية :

أ- اتساع الوزارة بالتجانس بين أعضائها ، لأن أعضاء الحكومة هم قادة الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية ، وبالتالي تتمكن الوزارة من تطبيق برامجها دون وجود عوائق ، كما أنها تتحمل مسؤولية فشلها دون أن تلحق عواقب هذا الفشل على حلفائها .

ب- اتساع الوزارة بالاستقرار ، لأنها تضمن ثقة البرلمان طوال مدة ولايته ، إلا إذا حصلت أزمة داخل الحزب الحاكم نتيجة صراع بين الفصائل أو الأجنحة المختلفة ، وهو أمر نادر الحدوث (١).

ج- زوال سلطة حل البرلمان لأن الحزب الذي يسيطر على الأغلبية البرلمانية يشكل في الوقت نفسه الوزارة ، ولأن هذه الأخيرة تستمد قوتها من دعم وثقة الأغلبية البرلمانية التي تنتمي إلى نفس الحزب ، وهذه الأغلبية تعمل على تسهيل عمل الحكومة وتعمير مشاريع القوانين التي تفرجها للحكومة بيسر وسهولة ، فمن غير المتصور أن تقوم الحكومة بالاجوء إلى حل البرلمان (٢).

وفي المقابل لن يلجأ البرلمان إلى سحب الثقة من الوزارة ، لأن الوزارة غالباً ما تشكل من أركان الحزب الذي يهيمن على الأغلبية البرلمانية .

د- وجود تركز شديد للسلطة في يد رئيس الوزارة الذي يحتل مركز رئيس الحزب المسيطر على الأغلبية البرلمانية ، وهذا ما يؤدي إلى تبعية البرلمان للحكومة ، ويهدد دور الرقابة الذي ينبغي للبرلمان القيام به . و يرجع ذلك إلى أن رئيس الوزارة يملك سلطة مزدوجة على الوزارة التي يترأسها وفي الوقت نفسه على الأغلبية البرلمانية التي تتكون من الحزب الذي يترأسه . وبذلك يكون الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مهدداً بالزوال ، لأن الفصل الحقيقي هو بين حزب الأغلبية والوزارة من ناحية وحزب الأقلية من ناحية أخرى ، ويقف حزب الأغلبية البرلمانية دوماً إلى جانب الوزارة.

هـ- اختيار الشعب مباشرة للوزارة ، لأنه يختار قائمة أحد الحزبين المتنافسين في البرلمان التي تشكل غالباً من أركان الحزب الفائز في الانتخابات ، وهذا ما يعزز شرعية وفاعلية الوزارة (٣).

(١) زهير شكر : المرجع السابق . ص ٣٢٧ .

(٢) موريس دوفرجيه : المرجع السابق . ص ١٢١ .

(3) Jean Gicquel : Droit constitutionnel et Institutions politiques. 16^e édition. Montchrestien - Delta Liban 2000. P203.

٢- الأنظمة البرلمانية ذات التعددية الحزبية :

في النظام القائم على تعدد الأحزاب الممثلة في المجلس النيابي ، تغيب في الأنظمة البرلمانية ذات التعددية الحزبية ، الحكومات ذات اللون الواحد (١) . و نظام التعددية الحزبية واسع الانتشار في المجتمعات الغربية . ويجد تفسيره في العديد من الأسباب الاقتصادية والاجتماعية والدينية والتاريخية ، التي تختلف من بلد إلى آخر . ويترتب على هذا النظام نتائج مغايرة لنتائج نظام الثنائية الحزبية وهي :

أ- يتعذر على أي حزب من الأحزاب المتنافسة الحصول على الأغلبية البرلمانية . إلا أنه يمكن وجود حزب " مسيطر " (٢) يحظى بعدد من المقاعد تفوق عدد مقاعد الأحزاب الأخرى دون أن يسيطر على الأغلبية البرلمانية التي تخوله تشكيل الوزارة منفردا . و غالبا ما يلجأ رئيس الدولة إلى تكليف رئيس الحزب المسيطر تشكيل حكومة ائتلافية مع الأحزاب الأخرى .

ب- تتشكل الوزارة في ظل نظام التعددية الحزبية من عدة أحزاب سياسية ، و بالتالي تفقد الوزارة سمعة التجانس بين أعضائها وتضد الحكومة إلى وضع سياسة عامة توافق عليها الأحزاب السياسية التي تتألف منها . مما يعني أن أيا من الأحزاب المؤتلفة لا يستطيع تطبيق برنامجه دون تعديله بما يتفق مع برامج الأحزاب الأخرى المشاركة في الحكم .

ج- تنسم الوزارة بعدم الاستقرار (٣) ، لأن استمرار الوزارة رهن باستمرار التوافق بين الأحزاب المشاركة في الوزارة ، وغالبا ما تحدث منازعات بين هذه الأحزاب تؤدي إلى تغيير الوزارة .

د - يؤدي نظام التعددية الحزبية إلى تفعيل دور البرلمان في الرقابة على أعمال الوزارة ، ويكون طرح الثقة بالحكومة ورئيسها ليس بعيدا عن الواقع العملي ، خصوصا عند نشوب صراع بين أحزاب الائتلاف الحكومي ، كما أن الحكومة تلجأ إلى حل البرلمان عندما تجد أن تركيبة البرلمان عاجزة عن إنتاج حكومة قادرة على الحكم بفاعلية .

هـ يختار الشعب في ظل هذا النظام عدة لوائح انتخابية ، وبالتالي لا يمكن اعتبار أن الشعب هو الذي يختار الوزراء لأن المقاعد مستوزعة على عدة أحزاب وليس على حزبين سياسيين فقط ، وبالتالي فإن رئيس الدولة هو الذي يختار رئيس الحزب القادر على تشكيل وزارة ائتلافية ، حتى لو لم يكن هذا الحزب هو " الحزب المسيطر " . ففي تركيا التي يأخذ دستورها بالنظام البرلماني التقليدي فاز حزب الرفاه بأكبر عدد من المقاعد في البرلمان ، إلا أن رئيس الدولة لم يقم بتكليف رئيس حزب الرفاه بتشكيل الحكومة دون أن يعتبر ذلك مماسا بالأسس الديمقراطية (٤) .

(١) المعجم الدستوري : تأليف Olivier Duhamel et Yves Meny . تعريب منصور القاضي . منشورات المؤسسة الجاهلية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٦ . ص ٣٠٧ .

(٢) موريس دو فرجه : المرجع السابق . ص ١٢٢ .

(٣) المعجم الدستوري : المرجع السابق . ص ٣٠٨ .

(٤) محمد نور الدين : تركيا في الزمن المتحول . دار رياض نجيب الريس للكتب والنشر . لندن بيروت ١٩٩٧ . ص ٧٠ .

ثالثاً :علاقة النظام الانتخابي بالنظام البرلماني :

ان وجود برلمان منتخب يعتبر احد اهم لركن النظام البرلماني ، فالبرلمان هو الممثل الفعلي لارادة الشعب ومعه تبقى الحكومة التي تمثل الأغلبية البرلمانية . و تمارس الوزارة السلطة التنفيذية بفضل ثقة البرلمان ، وتبقى الحكومة خاضعة لرقابته طالما كانت تمارس السلطة ، مما يعني ان البرلمان هو محور النظام البرلماني ، وهذا النظام يمثل بدوره أفضل صور الديمقراطية النيابية . و للديمقراطية تعني ان يحكم الشعب نفسه بنفسه ، وعندما يكون البرلمان ممثلاً للشعب فإنه يمارس السلطة نيابة عنه ، واصحة هذا التمثيل لا بد من ان يكون البرلمان المرء التي تعكس واقع القوى السياسية الفاعلة .

وبما أن النظام الانتخابي يشكل الأداة التي تسهم في رسم صورة صادقة للقوى السياسية في البرلمان ، وبما ان البرلمان هو محور النظام البرلماني ، فقد كان هناك ارتباط وثيق بين النظام الانتخابي والنظام البرلماني ، و بعد النظام الانتخابي لقناة التي تعبر من خلالها القوى السياسية الى البرلمان . فلن كانت هذه لقناة خالية من العوائق والشوائب سمح ذلك لأكثر عدد من القوى السياسية بان تتمثل في البرلمان ، بحيث يكون البرلمان ممثلاً للشعب .

و بسبب الترابط القائم بين النظام الانتخابي والنظام السياسي ، فإن فساد النظام الانتخابي يؤدي الى فساد للنظام البرلماني ، والعكس صحيح . وهذا الارتباط يرجع الى ان الديمقراطية البرلمانية تقوم على مبدأ التمثيل الشعبي (١) . ولكي تتحقق الديمقراطية البرلمانية ، لا بد من وجود نظام انتخابي عادل يحقق المساواة بين افراد الشعب، كما ان العملية الانتخابية لا بد من ان تجري في ظل جو من النزاهة وحياد السلطة ، التي تعمل على توفير الحرية لجميع الناخبين وتمنع عن التدخل و ممارسة للضغوط عليهم .

ان تحقيق تمثيل صحيح لدخل البرلمان لا يقتصر فقط على صلاح النظام الانتخابي ، بل لا بد من ان ترافق العملية الانتخابية اجواء ديمقراطية تساعد الناخبين على الادلاء باصواتهم بحرية دون اية ضغوط ، وان يتمكن المرشحون من التعبير عن آرائهم السياسية دون تدخل من احد ، وان تتوفر للجميع فرص متساوية فلا تستأثر بوسائل الاعلام الرسمية فئة دون اخرى (٢) . ولكن ما هي العوامل التي تؤدي الى الاخلال بصحة التمثيل في البرلمان ؟

الاسباب التي تؤدي الى عدم صحة التمثيل الشعبي في البرلمان :

هناك عدة اسباب تؤدي الى عدم صحة التمثيل الشعبي في البرلمان ، اهمها (٣) :

(١) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٣١٨ .

(٢) مراقبة الانتخابات و الانتظمة الانتخابية : القسم الاول : مراقبة الانتخابات (مفاهيم وتجارب) . تأليف اينما نيكس -

لوتبيرك . الناشر مؤسسة فريدريش ناومان و مؤسسة موهن . بدون تاريخ . ص ١٥

(٣) موريس دوفرجيه : المرجع السابق . ص ٨٥ .

١- التفسير الاستثنائي للدوائر الانتخابية : إن الغاية من وضع النظام الانتخابي هي تحقيق أكبر قدر من المساواة بين الناخبين والمرشحين ، فلا يجوز تقسيم الدوائر الانتخابية على نحو يماثل فئة سياسية دون أخرى ، فتمكن بعض القوى السياسية من الوصول إلى البرلمان دون غيرها .

٢- القوائم المغلقة : إن اعتماد نظام القوائم الانتخابية ضرورة لا مفر منها إذا تعددت الأحزاب السياسية المتنافسة . وفي هذا النظام يتولى الناخب اختيار أكثر من مرشح عن الدائرة الانتخابية ، على خلاف نظام الانتخاب الفردي حيث يقوم الناخب باختيار مرشح واحد عن الدائرة الانتخابية . هذا يعني أن نظام الانتخاب بالقوائم يغير للناخب بين البرامج وليس بين الأفراد ، ويساهم في خلق كتلات نيابية تعتبر أساسية لتحقيق ممارسة ديمقراطية صحيحة وفقاً لقواعد النظام البرلماني (١) .

إلا أنه قد يساء استخدام القوائم الانتخابية في بعض الأحيان ، كأن يدخل القائمة شخصيات ليس لها وزن انتخابي ، فتمتثل ثقة الناخب برئيس القائمة أو الحزب السياسي صاحب القائمة ، بهدف إعطاء هذا المرشح غير المعروف عدداً من الأصوات من قبل الناخبين ، ويطلق على هذه القوائم تسمية للقوائم المغلقة، أي أنها تتضمن أسماء مرشحين لا يتمتعون بأية صفة تمثيلية .

٣- النظام الانتخابي الأكثر البسيط : قد يأخذ قانون الانتخاب بالنظام الأكثر البسيط أو النظام النسبي ، لكن الأخذ بالنظام الأكثر البسيط يحرم فئة من الشعب من أن تمثل في البرلمان ، أما النظام النسبي فإنه يمكن القوى السياسية من أن تمثل في البرلمان بمقدار الأصوات التي تحصلها في الانتخابات ، أي أن مقدار المقاعد التي تحصل عليها قائمة انتخابية ، يكون بمقدار الأصوات التي تلقاها .

و بالتالي يمكن اعتبار النظام الأكثر البسيط لا يحقق التمثيل الصحيح للقوى السياسية في البرلمان خصوصاً النظام الأكثر البسيط على درجة واحدة (٢) حيث يفوز في الانتخابات القائمة التي تحصل على أكبر عدد من الأصوات ، وليس من الضروري أن تحصل على الأغلبية المطلقة لعدد أصوات المقترعين ، بل يكفي لنجاح القائمة الحصول على الأغلبية البسيطة أي أكبر عدد من الأصوات ، فلو كان هناك دائرة انتخابية فيها ١٠٠٠٠ ناخب وكن هناك ثلاثة قوائم متنافسة نالت القائمة "أ" ٤٠٠٠ صوت والقائمة "ب" ٣٠٠٠ صوت والقائمة "ج" ٣٠٠٠ صوت فإن القائمة التي تفوز بكل المقاعد هي القائمة "أ" لما تلقاها "ب" و"ج" فلا تلتان أي مقعد ، مما يعني حرمانها من أي تمثيل في البرلمان بالرغم من أن عدد الأصوات التي نالتها يفوق عدد أصوات القائمة الفائزة .

إما في ظل نظام التمثيل النسبي فإن القائمة "أ" تال أربع مقاعد والقائمة "ب" ثلاث مقاعد والقائمة "ج" ثلاث مقاعد، أي كل قائمة تال عدداً من المقاعد يتناسب مع مقدار الأصوات التي حصلت عليها ، وهذا النظام يتلافى عيوب نظام الانتخاب بالأكثرية البسيطة الذي يؤدي إلى عدم المساواة في التمثيل .

(١) عبد الحفي بسبوني عبد الله : نظم السياسة - دار الجامعة - بيروت بدون تاريخ - ص ٢٢٧.

(٢) إسماعيل النزال : القانون الدستوري والنظم السياسية . ط ٥. منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (سجد). بيروت ١٩٩٢ ص ٦١٨.

٤- عدم المساواة في الدوائر الانتخابية : و يجب ان يهدف النظام الانتخابي الى تحقيق المساواة بين الدوائر الانتخابية . والمساواة تقتضي " ان يكون للعدد الضروري من الناخبين لانتخاب نائب ، موحدا بالنسبة لكل الدوائر الانتخابية . هذا لا يعني ان تنتخب كل الدوائر الانتخابية نفس العدد من النواب ، بل ان تكون النسبة بين عدد النواب وعدد الناخبين واحدة في كل الدوائر " (١).

٥- الاقتراع المفيد : و يعني ان يكون الناخب حائزا على درجة علمية معينة او نصاب مالي محدد ، في السابق كان يشترط في الناخب ان يكون من اصحاب الاملاك او من دفعي الضرائب (٢) و يتعرض الاقتراع المفيد مع تمكين الشعب بأكمله من ممارسة حقوقه السياسية ، و بالتالي فإنه يتعرض مع المبادئ الديمقراطية . و معظم دول العالم تعتمد في الوقت الحاضر الاقتراع العام أي تمكين كل من بلغ سن الرشد . الاقتراع دون تقييد ذلك بشرط للنصاب المالي او الحصول على درجة علمية . الا ان ذلك لا يعني ان حق الانتخاب مطلق لجميع المواطنين، فمعظم الأنظمة الانتخابية في دول العالم تشترط في الناخب عدة أمور دون اعتبارها متعارضة مع الاقتراع العام، و من أهم هذه الشروط :

أ- ان يكون الناخب حائزا جنسية الدولة ، إذ من الطبيعي حرمان الأجانب من حق الانتخاب وجعله قاصرا على الوطنيين، بل ان بعض الدول تشترط في الوطني بالتجنس مرور مدة زمنية معينة قبل ممارسة حق الانتخاب .

ب- ان يكون الناخب قد بلغ سن الرشد السياسي ، و بعض الدول تحده ببلوغ سن الواحدة و العشرين كابن لو ببلوغ سن الثامنة عشرة كفرنسا ومصر . و الدول التي تسعى الى توسيع هيئة للناخبين وتحقيق اكبر قدر من الديمقراطية تجعل من الرشد السياسي هو نفسه سن الرشد المدني أي ثمانية عشر سنة (٣).

ج- يشترط في الناخب ان يكون متمتعاً بقواه العقلية ، أي ان يكون سليم العقل ، فكما ان الأطفال يحرمون من حق الانتخاب لصغر سنهم وقلة إدراكهم فإنه من باب أولى حرمان المجنون او المعتوه من حق الانتخاب . د- يجب ان يكون الناخب متمتعاً بالاهلية المدنية غير محكوم عليه بجناية او جنحة شائكة كالسرقة و الاحتيال و الرشوة او إساءة الائتمان .

٥- كانت المرأة في المصور الوسطى محرومة من حق الانتخاب و يرجع ذلك الى الأفكار والمفاهيم التي كانت سائدة في حينه ، والتي كانت ترفض تحقيق المساواة بين الرجل والمرأة ، وترى بأن الحياة السياسية يجب ان تكون حكرا على الرجال . الا انه بفضل انتشار الأفكار الديمقراطية بدأت المرأة تأخذ حقوقها ، وكانت الولايات المتحدة الرائدة في منح المرأة حق الانتخاب ، حيث منحت ولاية Wyoming المرأة هذا الحق ، قبل ان يعمم على كل الولايات الاميركية بتعديل الدستور الاميركي في العام ١٩٢٠ . وامتدت هذه الحركة بعد الحرب العالمية الاولى لتشمل الدول الأوروبية : الدنمارك ١٩١٥ و بريطانيا ١٩١٨ الاتحاد السوفييتي ١٩١٨ وفرنسا في العام ١٩٤٤ (٤).

(١) زهير شكر : المرجع السابق . ص ١١١ .

(٢) موريس نورجيه : المرجع السابق . ص ٨٠ .

(٣) عبد الغني بسويدي : نظم السياسية . المرجع السابق . ص ٢٢٢ .

(٤) Gicquel : op . cit . P141 .

كما ان معظم دول العالم في الوقت الحاضر تعطي المرأة حق الانتخاب لأن حرمانها منه يتعارض بشكل واضح مع التمثيل الصحيح للشعب في البرلمان ، فالمرأة هي نصف المجتمع ولا بد من تمثيلها من الاقتراع في سبيل اختيار من يمثلها و يحمل قضاياها الى البرلمان .

٦- تشويه الأجواء الانتخابية :

قد يكون النظام الانتخابي عادلا من حيث تقسيم الدوائر الانتخابية أو منح المواطنين حق الانتخاب ، الا ان هناك بعض العوامل التي تؤدي الى تشويه العملية الانتخابية ، اهمها :

أ- الضغوط على المرشحين ، التي تؤدي الى عدم تمكنهم من القيام بحملاتهم الانتخابية كعقد الاجتماعات ولصق الاعلانات و توزيع المنشورات أو استعمال وسائل الاعلام الرسمية بشكل متساو مع المرشحين الآخرين.

ب- عدم المساواة المالية بين المرشحين ، فقد يكون بعض المرشحين من أصحاب رؤوس الأموال بحيث يسخرها في حملته الانتخابية بشكل يتجاوز الحد المألوف ، ولا يتناسب مع القدرة المادية للمرشحين الآخرين. و لمنع اصحاب رؤوس الأموال من السيطرة على البرلمان، والحؤول دون الرشوة الانتخابية (١). لذلك عمد العديد من الدول للديمقراطية الى تحديد سقف للتفقت الانتخابية التي يجوز للمرشحين إنفاقها في حملاتهم الانتخابية و تجاوز هذا السقف بشكل سببا من أسباب الطعن أمام الهيئات المختصة . وذلك لان " ضغط المال يرمي لا مساواة كبيرة بين المرشحين " (٢).

ج- الضغوط على الناخبين، كأن يتم تهديد العمال بفصلهم من العمل في حال لم يقوموا بانتخاب مرشح معين، أو يتم الانتخاب تحت وطأة الخوف من حكومة بوليسية تعتمد على التتخل من خلال أجهزة الأمن ، أو ان تقوم بإثارة الفترات الطلقة أو الحساسات المناطية بهدف توجيه العملية الانتخابية لصالحها . هذا بالإضافة الى العديد من العوامل التي تؤدي الى تشويه العملية الانتخابية مما يؤدي الى ان يصبح تمثيل الشعب في البرلمان غير صحيح .

ان النظام الانتخابي والاجواء التي تحيط بالعملية الانتخابية تشكل عوامل أساسية تؤثر بشكل واضح في صحة التمثيل في البرلمان . و غياب التمثيل الصحيح للشعب في البرلمان يعني عدم تطبيق المبادئ الديمقراطية . لذلك لا بد من تجنب العوائق التي تحول دون تمثيل جميع القوى السياسية الفاعلة في البرلمان ، بهدف الوصول الى نظام برلماني ديمقراطي ، يكون الشعب هو الحاكم و ليس فئة قليلة لا تمثله .

(١) امون رباط : المرجع السابق . ص ٤٥٨ .

(٢) موريس دوهرجييه : المرجع السابق . ص ٨٩ .

القسم الثاني : الفصل المرن بين السلطات

مبدأ الفصل بين السلطات هو أحد الأركان الأساسية للنظام الديمقراطي . و هو يقضي بتوزيع وظائف الدولة الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية على ثلاث هيئات مستقلة (١) .

و الهدف من مبدأ الفصل بين السلطات هو ضمان حريات الأفراد في مواجهة طغيان الدولة وما تتمتع به من سلطات وامتيازات ، لأن تركيز جميع السلطات في يد شخص أو هيئة واحدة يؤدي حتما إلى الاستبداد الذي يشكل خطرا محققا على الحقوق والحريات التي يتمتع بها الأفراد في الدولة . و لتحقيق الحرية التي تمكن الأفراد من ممارسة هذه الحقوق ، لا بد من منع تركيز السلطات في يد هيئة واحدة ، و توزيعها على هيئات تتمتع بكون خاص ، بحيث تقوم كل منها بوظيفتها بشكل مستقل ، و تمارس في الوقت نفسه نوعا من الضغط على السلطات الأخرى ، من خلال ما تملك من آليات تعاون تجاه الأخرى ، وهذا ما يخلق نوعا من التوازن بين السلطات ويمنع الاستبداد والطغيان (٢) .

و لا يمكن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات إلا في ظل الديمقراطية التتابعية حيث يوجد هيئات تمارس السلطة باسم الشعب . أما في ظل الديمقراطية المباشرة فإن الشعب يمارس السلطة مباشرة دون وجود هيئات تمثله ، فلا حاجة ، إذا ، إلى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات لعدم وجود هيئات تتوزع عليها وظائف الدولة و إنما توجد هيئة واحدة تمارس السلطة ، هي الشعب نفسه .

و مبدأ الفصل بين السلطات لا وجود له في ظل الأنظمة الدكتاتورية حيث يكون شخص واحد أو هيئة واحدة تجمع بين يديها جميع السلطات ، دون أن تسمح للشعب بالمشاركة في صنع القرار ، و هذا بدوره يؤدي إلى الظلم والاستبداد .

و لذلك نودي بمبدأ الفصل بين السلطات في الماضي كسلاح فعال في مواجهة الاستبداد ، و وجد رجال الثورة الفرنسية في هذا المبدأ ضالتهم ، بهدف إضعاف سلطان الملك خصوصا في ظل الدستور الفرنسي الأول (٣) .

الا ان رجال الثورة الفرنسية اخذوا بالمفهوم الجامد لمبدأ الفصل بين السلطات ، خلافا لما ذهب إليه مونتسكيو Montesquieu (٤) الذي أعبر أن الفصل يجب أن يكون مرنا يقيم التوازن و التعاون بين السلطات المختلفة .

(١) Gicquel : op. Cit. P 104.

(٢) (٣) فمون ربات : الوسيط في القانون الدستوري العلم . ج ٢ . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧١ . ص ٥٥٩ .
(٤) مونتسكيو ، شارل : فيلسوف و مفكر فرنسي ولد في العام ١٦٨٩ في بورغو جنوب غرب فرنسا . كان أبوه فاضيا ، ومن ثم أصبح هو رئيس محكمة في برلمان بورغو عام ١٧١٦ . من أشهر موفقاته كتاب " روح الشرائع " الذي تضمن شرحا لمبدأ الفصل بين السلطات . توفي في العام ١٧٥٥ . راجع الموسوعة السياسية : المراجع السابق . ج ٦ . ص ٤٨٢ .

وبما أن النظام البرلماني هو أحد صور الديمقراطية النيابية و بما أن مبدأ الفصل بين السلطات أحد مقوماته، فإن التطبيق الأمثل له يكون في ظل النظام البرلماني ، الذي يقوم على التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، و تكون فيه كل سلطة من السلطات موزعة على أكثر من هيئة أو شخص (١) ، وهذا الفصل يتفق مع المفهوم المرن للمبدأ كما ذهب إليه مونتسكيو .

و في هذا القسم سنطالع على مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو ، ثم على أهمية هذا المبدأ بالنسبة للنظام البرلماني باعتباره أحد الأسس التي يقوم عليها .

أولاً : مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو :

يعتبر مونتسكيو الفصل من شرح مبدأ الفصل بين السلطات في مؤلفه : روح الشرائع، وذلك في الفصل السادس من الكتاب الحادي عشر ، الخاص بشرح النظام الدستوري القائم حينذاك في إنكلترا (٢).

و إن كان فصل مونتسكيو في إبراز هذا المبدأ لا ينكر إلا أن جذور هذا المبدأ ترجع إلى زمن بعيد منذ عهد الفلاسفة اليونان القدامى ، وكان جون لوك في العصر الحديث أول من أبرز ملامح هذا المبدأ في كتابه " الحكومة المدنية " الذي صدر عام ١٦٩٠ (٣).

١- وظائف الدولة عند مونتسكيو :

يرى مونتسكيو أن للدولة ثلاث وظائف على الشكل الآتي :

- _ الأولى هي الوظيفة التي تهدف إلى وضع القواعد التي تحكم سلوك الأفراد في المجتمع ، و يطلق عليها اسم السلطة التشريعية .
- _ الثانية هي الوظيفة التي ترمي إلى إجراء الأعمال واتخاذ القرارات وتنفيذ ما يصدر عن السلطة التشريعية من قوانين و التي يطلق عليها اسم السلطة التنفيذية .
- _ الثالثة هي الوظيفة التي تختص بالفصل في النزاعات بين الأفراد ، و يطلق عليها اسم السلطة القضائية (٤).

(١) Philippe Parini : Les Institutions Politiques Armand Colin . Paris 1987 . P47.

(٢) Andre Hauziou : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Édition Montchrestien . Paris 1966 . P206.

(٣) عبد الخلي بيسولي عبد الله : نظم السياسة . مرجع سابق . ص ٢٦٠ .

(٤) لأمون رباط : المرجع السابق . ص ٥٦٧ .

وذهب مونتسكيو إلى ضرورة توزيع هذه الوظائف الثلاث على هيئات مستقلة ، تختص كل منها بوظيفة من الوظائف ، دون أن يكون هناك هيئة واحدة تضع يدها على جميع السلطات ، لأن المرء بطبيعته يسيء استعمال السلطة التي يتمتع بها ، ولكي لا يساء استعمال هذه السلطات يجب توزيعها على أكثر من شخص أو هيئة ، لأن السلطة تحد السلطة وتمنعها من التسلط والمغالاة .

٢- مفهوم الفصل المرن بين السلطات :

يؤمن مونتسكيو بالفصل المرن بين السلطات الذي يحقق التعاون والتوازن بين الهيئات التي يمارسها ممارسة إحدى وظائف الدولة ، حيث تملك كل هيئة سلطتين " سلطة تقرير وسلطة ردع " (١) ، أي أنها تملك سلطة ممارسة الوظيفة التي تختص بها ، بشكل مستقل عن الهيئات الأخرى ، وتملك في نفس الوقت سلطة ردعها ، من خلال آليات التعاون التي تملكها ، وهذا ما يحقق للرقابة المتبادلة بينها ويؤدي إلى كبح طغيانها . وهذا هو المقصود بعجزة مونتسكيو الشهيرة " أن السلطة تحد السلطة Le pouvoir arrête le pouvoir

٣- الفصل بين السلطات ضماناً للحرية :

و أكد مونتسكيو أن الفصل بين السلطات هو شرط ضروري لوجود الحرية ، " إذا اتحدت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية فلن يكون هناك حرية ، إذ يخشى أن يسن نفس الحاكم لو نفس مجلس الشيوخ قوانين استبدادية من أجل أن ينفذها بطريقة استبدادية ... ولن تكون هناك حرية أيضاً إذا كانت سلطة القضاء غير منفصلة عن السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية .." لقد استخدم هذا المبدأ كدأاة في مواجهة الدولة الاستبدادية ، و في سبيل حماية حقوق وحريات الأفراد من تصف الدولة و طغيانها ، لأنها تملك سلطات وامتيازات لا يملكها الأفراد.

٤- رجال الثورة الفرنسية يتبنون الفصل الجامد بين السلطات :

أخذ رجال الثورة الفرنسية بمبدأ الفصل بين السلطات حيث نصت عليه المادة ١٦ من "إعلان حقوق الإنسان و المواطن" الصادر في العام ١٧٨٩ وقد جاء فيها : " كل مجتمع لا تكون حقوق الإنسان فيه مضمونة أو الفصل بين السلطات فيه غير محدد هو مجتمع بلا دستور "

غير أن رجال الثورة الفرنسية لم يأخذوا بمفهوم الفصل بين السلطات الذي ذهب إليه مونتسكيو في كتابه روح الشرائع ، أي الفصل المرن القائم على التعاون بين السلطات ، بل أخذوا بالفصل الجامد بين السلطات ، " القائم على استقلال كل سلطة في أداء وظيفتها و عدم تدخلها في شؤون السلطة الأخرى ، و لو تحققاً للرقابة المتبادلة " (٢) وبذلك يكون رجال الثورة الفرنسية قد فسروا مبدأ الفصل بين السلطات على نحو مغاير لما ذهب إليه مونتسكيو شارح هذا المبدأ .

(١) إسماعيل الخزال : المرجع السابق . ص ١٢٢ .

(٢) محمد رفعت عبد الوهاب : الرقابة على دستورية القوانين و المجلس الدستوري في لبنان . لندة الجامعية . بيروت

٢٠٠٠ . ص ٦٨ .

وهكذا نلاحظ أن المفهوم السليم لمبدأ الفصل بين السلطات كما ذهب إليه مونتسكيو هو الفصل المرن بين السلطات القائم على توازن وتعاون السلطات فيما بينها . وهذا ما يحقق رقابة متبادلة تمنع الاستبداد والظلم وتحمي حقوق وحريات الأفراد في المجتمع .

ثانيا : الفصل المرن بين السلطات أساس النظام البرلماني

يأخذ النظام البرلماني بالمفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات وفق ما ذهب إليه المفكر الفرنسي مونتسكيو ، أي الفصل المرن حيث يوجد توازن وتعاون بين السلطات ، بخلاف النظام الرئاسي الذي يقوم على الفصل الجامد بين السلطات بحيث تمارس كل سلطة الوظيفة المنوطة بها بالاستقلال عن الأخرى (١).

والجدير ذكره أن مونتسكيو قد تناول مبدأ الفصل بين السلطات في كتابه روح القوانين عند الحديث عن النظام الدستوري الإنكليزي الذي كان قائما حينذاك ، ولقد سبق القول بأن شكلا هيا مهد النظام البرلماني حيث نشأت قواعد واستقرت فيه ، وهذا يعني أن هناك ارتباطا وثيقا بين النظام البرلماني ومبدأ الفصل بين السلطات كما شرحه مونتسكيو .

وما يميز النظام البرلماني عن غيره من النظم السياسية الأخرى ، بالإضافة إلى كون الفصل يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية ، هو كون وظائف كل من هاتين السلطين موزعة على أكثر من شخص أو هيئة (٢).

١- الفصل داخل السلطات :

من أهم مقومات النظام البرلماني أن السلطة التنفيذية تتكون من عنصرين : رئيس الدولة و رئيس الوزارة ، كما أن السلطة التشريعية المكونة في الغالب من هيئة واحدة ، كما هو الحال في لبنان ، قد تتكون من مجلسين .

١- الفصل داخل السلطة التنفيذية :

قد تكون السلطة التنفيذية ثنائية غير متوازنة ، بحيث يكون للملك أو لرئيس الجمهورية دور فخري ، وللوزارة السلطة الفعلية ، وهذا هو الوضع الغالب في الأنظمة البرلمانية التقليدية . ولكن ذلك لا يعني أن السلطة الاجرائية تمنح للوزارة وحدها ، فاما معظم المستقر التي تأخذ بالقواعد التقليدية للنظام البرلماني تعطى لرئيس الجمهورية الجديد من الصلاحيات كإصدار القوانين والاعتراض عليها وإبرام المعاهدات ودعوة البرلمان لعقد استثنائية .

(١) اساميل غزال : المرجع السابق ص ١٢٢ .

(2) Parini : op. Cit. P 47 .

الا انه إما تكن الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة ، فإن كافة الوزارة هي الراجعة لكونها تختص بوضع السياسة العامة للدولة وتكون مسؤولة أمام البرلمان ، أما رئيس الدولة فلا يستطيع ان يمارس أية صلاحية بنفسه و إنما بواسطة وزرائه ، لذلك كانت توقيعاته غير ملزمة الا اذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين (قاعدة التوقيع الوزاري المجاور) .

و يكمن الفصل المرن لدخل السلطة التنفيذية في كون كل من رئيس الدولة و رئيس مجلس الوزراء يتمتع بصلاحيات محددة ينص عليها الدستور ، و في الوقت عينه توجد آليات تعاون تشكل أدوات رقابية يمارسها كل منهما تجاه الآخر . هذا ما يلزم رئيس الدولة و مجلس الوزراء بان يمارسا صلاحياتهما كما نص عليها الدستور دون شطط او انحراف .

الدستور اللبناني نص على صلاحيات رئيس الجمهورية في الفصل الرابع منه موحدد في المادة ٦٥ صلاحيات مجلس الوزراء ، بحيث تكون لمجلس الوزراء صلاحيات مستقلة عن تلك التي يتمتع بها رئيس الجمهورية . الا ان المادة ٥٤ نصت على ان مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة و الوزير او الوزراء المختصون . في المقابل فلن قرارات مجلس الوزراء لا تكون نافذة الا اذا اقرغت في مراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية .

و هكذا تشكل قاعدة التوقيع الوزاري المجاور إحدى أدوات الرقابة المتبادلة بين رئيس الجمهورية من ناحية ومجلس الوزراء من ناحية أخرى ، بحيث يشكل التعاون بينهما السبيل لاصدار القرارات العامة . و عند مخالفة احدهما لاحكام الدستور او السياسة العامة للدولة ، فلطرف الآخر الامتناع عن التوقيع عليها مما يحول دون اصدارها .

ان القادة من وجود هذه التقيية ، هي الحد من ساءة استعمال السلطة ، لان السلطة تحد السلطة، حيث تمارس كل هيئة رقابية تجاه الأخرى ، وهذا ما يحول دون التدي على حقوق وحرية الأفراد في المجتمع .

ب- الفصل لدخل السلطة التشريعية :

قد تكون السلطة التشريعية مؤلفة من مجلس واحد او مجلسين ، أحدهما ينتخب من قبل الشعب بالأكراع العام المباشر و يقوم بمهمتين : من القوانين و مراقبة عمل الحكومة (الدور السياسي) . و الثاني يمثل الشخصيات الأرستقراطية كمجلس للوردات في إنكلترا ، او القطاعات المهنية كما في بعض الدول الاشتراكية ، او الولايات الأعضاء كما في الدول الاتحادية.

و يكون المجلسان متساويين عندما يكون لهما سلطات تشريعية وسبائية متساوية ، ويكونان غير متساويين عندما يحتكر احد المجلسين الدور السياسي ، او يكون لأحدهما دور استشاري فقط .
و القواعد من نظام المجلسين كثيرة من أهمها :

- ١- ضمان عدم طغيان البرلمان ، لان المجلس الواحد يحمل أعضائه على المغالاة والشطط . وبما ان طغيان الجماعة أشد خطرا من طغيان الفرد كان لا بد من وجود مجلس آخر يحد من سلطة المجلس الأول .

٢- امداد البرلمان بشخصيات ذات كفاءة و خبرة في مختلف الميادين ، فوجود نسبة من البرلمانيين المعيّنين خصوصاً في المجلس الثاني يساهم في تطور العملية التشريعية و اثراتها بالخبرات و الاختصاصات التي تحتاج اليها .

٣- التعمق في دراسة التشريعات التي تصدر عن البرلمان ، لأن القوانين تضع قواعد عامة ، وبالتالي لا بد من ان تكون خالية من الثغرات قدر المستطاع . و دراسة القوانين من قبل مجلسين يؤدي الى قتلبي في إصدارها والتعمق في دراستها . هذا ما يحقق الاستقرار التشريعي و يمكن السلطات العامة من تطبيق القوانين الصادرة بيسر و دون عوائق .

و الدستور هو الذي ينظم العلاقة بين مجلسي البرلمان ، فبعض الدساتير يعطي لكل من المجلسين اختصاصات تشريعية متساوية ، بحيث ينحتم الحصول على موافقتها معا لإصدار التشريعات . و دساتير أخرى تعطي الأرجحية لمجلس على آخر ، فقد نجد المجلس الاعلى لا يملك تعديل مشروع قانون وافق عليه المجلس الأدنى ، وليس امام المجلس الاعلى سوى القبول او الرفض . وفي حال رفض المجلس الاعلى مشروع القانون ، يمكن المجلس الأدنى ان يصر عليه بأغلبية خاصة ليصبح قانوناً.

ففي بريطانيا كان مجلس اللوردات يتمتع باختصاصات متساوية مع اختصاصات مجلس العموم ، الا ان القانون الصادر عام ١٩١١ قرر عدم اختصاص مجلس اللوردات بنظر مشاريع القوانين المالية ، اما مشاريع القوانين الأخرى فليس له سوى حق الاعتراض عليها . و بموجب القانون الصادر عام ١٩٤٩ لم يعد مجلس اللوردات يملك أي اختصاص تشريعي ، و تقتصر صلاحيته على بعض الاختصاصات القضائية .

اما في فرنسا التي أخذ دستوراً الصادرة عام ١٨٧٥ بنظم المجلسين ، فقد كان لكل منهما اختصاصات متساوية في الحق التشريعي ، الا ان مشروع الموزنة العامة يجب ان يعرض على مجلس النواب أولاً و لا يحال الى مجلس الشيوخ الا بعد دراسته واتجاز التصويت عليه من قبل مجلس النواب ، كما ان المجلسين يتوليان معا انتخاب رئيس الدولة لمدة سبع سنوات . الا ان مجلس الشيوخ كان يمثل بمفرده السلطة القضائية السياسية التي تحكم رئيس الدولة والوزراء ، و بذلك سيطر البرلمان على الحياة السياسية حتى ان الفقهاء و صفوا هذا النظام بأنه نظام حكومة الجمعية ، بسبب طغيان البرلمان بمجلسيه على الحياة السياسية (١) .

٢- الفصل الموزن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

ان النظام البرلماني يقوم على أساس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، أي ان السلطتين متساويتان لا تستطيع إحداها السيطرة على الأخرى . و الذي يضمن هذا التوازن هو وجود آليات تعاون تستطيع من خلالها إحدى السلطتين كبح جماح السلطة الأخرى و منع طغيانها . فكلما تملك السلطة التشريعية سحب الثقة من الحكومة و إجبارها على الاستقالة ، تملك السلطة التنفيذية بالمقابل حق حل البرلمان (٢).

(١) عبده صديقت ، المرجع السابق . ص ١١٩ .

(٢) ابراهيم شبحا : المرجع في النظام السياسية و القانون الدستوري . دار الجامعة . بيروت ١٩٩٥ ص ٢٥٧ .

أ - التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية : إن لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية وظيفة تختص بها . فالسلطة التشريعية تختص بالوظيفة التشريعية التي تشمل اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها وفقاً للأصول التي يحددها دستور الدولة ، أما السلطة التنفيذية فأنها تتولى مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية (١) .

و تبقى السلطة التنفيذية لدى تنفيذ القوانين مقيدة باحترامها ، فلا تستطيع الخروج عليها أو مخالفتها . ولكن هل يعني ذلك أن السلطة التنفيذية تخضع للسلطة التشريعية ؟ ألا يتعارض ذلك مع التوازن بين السلطات الذي يشكل أحد أركان النظام البرلماني ؟

إن الدستور هو الذي يحدد اختصاصات كل من البرلمان والوزارة ، فكما أن على الوزارة أن تنفذ باحترام القوانين وتنفيذها دون أن يكون لها الحق في إيقافها أو إعفاء أحد من تنفيذها ، فعلى البرلمان أيضاً أن يحترم الاختصاصات التي منحها الدستور للوزارة ، فكل فقون يقيد تلك الصلاحيات هو قانون مخالف للدستور ، وهذا ما يعزز من مكانة الوزارة ويجعلها متساوية مع البرلمان .

و ما يحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، هو وجود سلطة تنفيذية قوية تتألف من حكومة مسؤولة أمام البرلمان و رئيس للدولة غير مسؤول سياسياً . لأن عدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية يجعله متمتعاً باستقلالية في مواجهة البرلمان ، مما يساهم في الحد من طغيان البرلمان و يخلق نوعاً من التوازن بين السلطتين (٢) .

ب- آليات التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية :

إن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يكمن فيما تملكه كل سلطة تجاه الأخرى من وسائل للتعاون ، فكل سلطة تقوم بخرق مبدأ التوازن والمساواة بين السلطات تمتلك السلطة الأخرى بعض وسائل الضغط التي من شأنها كبح جماح السلطة الأولى ، وبذلك تتحقق الرقابة المتبادلة بينهما ، وهذه الوسائل هي (٣) :

- الوسائل التي تتمتع بها السلطة التنفيذية للتعاون مع البرلمان بالرغم من أن البرلمان هو الذي يختص بالعملية التشريعية من حيث اقتراح القوانين ومناقشتها وإقرارها ، إلا أن السلطة التنفيذية تمتلك بعض الصلاحيات بحيث تشارك البرلمان في العملية التشريعية ، والتي تشكل جزءاً من الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية بهدف التعاون مع البرلمان ومن أهم هذه الأعمال :

(١) أنون رباط : المرجع السابق . ص ٩٢ .

(٢) إسماعيل الخزال : المرجع السابق . ص ١٢٧ .

(٣) إبراهيم شبحا : المرجع السابق . ص ٢٥٨ .

١- اقتراح القوانين : في ظل النظام البرلماني تكون صلاحية اقتراح القوانين لكل من السلطتين التشريعية و التنفيذية ، فالأقترح الذي يصدر عن السلطة التنفيذية يسمى مشروع قانون ، و الذي يصدر عن السلطة التشريعية يسمى اقتراح قانون و لكي تتمكن الحكومة من تحقيق السياسة العامة التي وضعتها ، لا بد من منحها صلاحية اقتراح القوانين ، وبذلك تقوم السلطة التنفيذية بإحالة مشاريع القوانين إلى البرلمان لمناقشتها والتصويت عليها .

٢- الاعتراض على القوانين : في حال قيام البرلمان بقرار قانون ما فمن حق السلطة التنفيذية الاعتراض عليه وذلك خلال مهلة معينة يحددها دستور الدولة . و الاعتراض على القوانين نوعان : الاعتراض المطلق الذي يؤدي إلى عدم إمكان إصدار القانون و الاعتراض النسبي الذي لا يمنع إصدار القانون يؤدي إلى إعادة النظر فيه . فإذا تم إقراره مجددا بأغلبية معينة كان على رئيس الدولة أن يقوم بإصداره . و في حال انقضاء المهلة المحددة للاعتراض على القوانين ، وفقا للدستور ، دون أن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار القانون أو الاعتراض عليه كان القانون نافذا وواجب الإصدار .

و الاعتراض المطلق هو الذي يجعل رئيس الدولة مسؤولا للبرلمان في العملية التشريعية ، فلا يصدر القانون الذي قرره البرلمان إلا بعد أن يصدق عليه رئيس الدولة . و هذا يعني أن تصديق رئيس الدولة يعد شرطا أساسيا لصدر القانون . أما حق الاعتراض النسبي فهو حق تنفيذي يملكه رئيس الدولة، و يملك بموجبه رد القانون إلى البرلمان لإعادة النظر فيه ، بهدف لفت نظر البرلمان إلى بعض الثغرات أو الشوائب. إلا أن البرلمان أن يصير على القانون المعارض عليه من قبل رئيس الدولة ، وذلك بإقراره مرة جديدة بأغلبية خاصة (١).

٣- إصدار ونشر القوانين : يعتبر إصدار القوانين عملية قانونية من جانب السلطة التنفيذية هدفها إعلان مبادئ القانون و أمر موجه إلى أعضاء السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذه . فعندما يقوم رئيس الدولة بإصدار القوانين يشهد رسميا بأن مشروع القانون الذي قرره البرلمان قد توفرت فيه جميع الشروط الدستورية و يؤكد بالتالي ضرورة تنفيذه كقانون من قوانين الدولة . و هكذا نلاحظ أن الإصدار يتضمن الأمور الآتية :

- شهادة رئيس الدولة بأن البرلمان قد قرر القانون وفقا للإجراءات والاصول التي حددها الدستور .
- تنازل الرئيس عن حق الاعتراض على القانون لو أن سلطته في الاعتراض قد استنفذت نتيجة إصرار البرلمان على القانون مرة ثانية بأغلبية خاصة .
- أمر من رئيس الدولة إلى جميع أعضاء السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذ القانون (٢).

(١) و(٢) مصطفى أبو زيد فهمي : النظام البرلماني في لبنان . الشركة التشريعية للنشر و التوزيع . بيروت ١٩٦٩ . ص ٣٠١ و ما بعدها .

اما نشر القوانين فهي عملية ادارية تقوم بها السلطة التنفيذية تهدف الى ايلاع الكافة بها و تحديد تاريخ بدء سريتها . و وسيلة ذلك النشر في الجريدة الرسمية (١).

٤- دعوة البرلمان الى الانعقاد وتأجيل انعقاده : تتولى السلطة التنفيذية في بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني دعوة البرلمان لافتتاح عقوده العادية ، الا ان الوضع الغالب في الانظمة البرلمانية المعاصرة هو ان افتتاح واختتام الأتوار العادية لانعقاد البرلمان تتم بشكل آلي وفقا للمواعيد التي يحددها دستور الدولة ، دون حاجة الى دعوة من قبل السلطة التنفيذية.

و للسلطة التنفيذية في الانظمة البرلمانية حق دعوة لبرلمان الى عقود استثنائية ، وذلك بقرار صادر عنها يحدد تاريخ افتتاحها واختتامها والمواضيع التي تبحث فيها . كما انها تملك سلطة تأجيل الانعقاد العادي للبرلمان وفقا للقيود التي يحددها الدستور.

٥- للمشاركة المباشرة في العملية التشريعية : نتيجة التطور الذي لمق بعلاين الحياة المختلفة اصبح من الصعب على السلطة التشريعية مواكبة التطورات السريعة بمفردها ، لذلك منحت السلطة التنفيذية صلاحية إصدار تشريعات فرعية شرط ان تتقود بالقوانين الصادرة عن البرلمان .

و بذلك يكون للسلطة التنفيذية إصدار الأنظمة Règlements و هي على نوعين :

- الأنظمة التنفيذية : و هي الأنظمة التي تحدد دقائق تطبيق قانون معين ، و بالتالي فانها ترتبط بهذا القانون ولا يجوز لها ان تحمله او تخالف احكامه

- الأنظمة المستقلة Règlements autonomes : و هي الأنظمة التي تصدر دون ان تكون متعلقة بتنفيذ قانون ما ، و اما تهدف الى تنظيم موضوع معين لم تطله سلطة المشرع . الا انه يجب على هذه الأنظمة احترام القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية ، و الا كانت قابلة للإبطال أمام الهيئات المختصة . و الأنظمة ، و ان اختلفت عن القوانين من حيث الشكل ، الا انها تشبهها من حيث الموضوع لكونها تضع قواعد عامة و غير شخصية . فهي ، اذا ، ادارية الشكل والمظهر و تشريعية الموضوع والمحتوى (٢).

و للسلطة التنفيذية إصدار العديد من المراسيم سواء تلك التي تصدرها في حالة الضرورة او المراسيم الانشراعية التي تصدرها بناء على تفويض تشريعي لمدة محددة وفي مواضيع معينة . وهذه المراسيم تستطيع ان تلغي و تعدل القوانين القائمة . و من الواجب عرضها على البرلمان خلال مدة معينة للتصديق عليها .

(١) عبد الحفي بسوي : المرجع السابق . ص ٩٥ .

(٢) يوسف سعد الله الفوري : القانون الاداري العام . ج ١ . بدون نشر . ١٩٩٨ ص ٢٣٢ .

وتستند السلطة التنفيذية في إصدار المراسيم التشريعية إلى قانون يصدر عن السلطة التشريعية ، يسمى " قانون التفويض " يعين بشكل دقيق المواضيع التي تخول الحكومة حق التشريع فيها ، والمدة التي تمارس بها هذا الحق . كما يشترط قانون التفويض في المادة على الحكومة أن تعرض المراسيم التشريعية على البرلمان بعد انتهاء مدة التفويض . وعلى الرغم من أن المراسيم التشريعية قد مورست في العديد من الدول التي أخذت بالنظام البرلماني ، إلا أن البعض أثار مسألة دستورية قانون التفويض ، خصوصاً في الدول التي لا ينص دستوراً على جواز إصدار مثل هذا القانون على اعتبار أن التشريع هو من اختصاص البرلمان وفقاً لأحكام الدستور ، ولا يستطيع البرلمان التخلي عن هذا الاختصاص وتفويضه إلى سلطة أخرى إلا بموجب نص دستوري.

و ظهرت المراسيم التشريعية في فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة ، في وقت لم يكن الدستور الفرنسي يتضمن نصاً يجيز إصدارها . وفي عهد الجمهورية الرابعة تضمن دستور هذه الجمهورية نصاً في المادة ١٣ منه يحظر إصدار المراسيم التشريعية . ومع ذلك أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراراً في ٦ شباط ١٩٥٢ يجيز للسلطة التشريعية أن تصدر قانوناً يفوض الحكومة إصدار المراسيم التشريعية . أما في لبنان فقد صدرت المراسيم التشريعية عن السلطة التنفيذية في مختلف المهود دون أن تثار مسألة دستورية قانون التفويض . ومن أبرز هذه المراسيم التشريعية تلك التي صدرت في ١٢ حزيران من العام ١٩٥٩ و وضعت الأساس للتنظيم الجديد للإدارة اللبنانية ، وكذلك المراسيم التشريعية التي صدرت في العام ١٩٨٣ وانتازت جدلاً حولها مما استدعى إلغاء أو تعديل عدد كبير منها في آذار ١٩٨٥ .

٦- حل البرلمان : إن حل البرلمان يعتبر من أركان النظام البرلماني ، لأنه يخلق نوعاً من التوازن بين الوزارة والبرلمان ، فمقابل المسؤولية الوزارية ، يمكن للوزارة حل البرلمان بحيث لا تكون الحكومة خاضعة للبرلمان ، ولا هذا الأخير خاضعاً للحكومة ، و الا فتقت أهم مقومات النظام البرلماني أي التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (١).

وحل البرلمان نوعان : حل وزاري يقوم به رئيس الدولة بناء على طلب الوزارة ، وحل رئاسي يقوم به رئيس الدولة عند نشوب نزاع بينه وبين الوزارة أو البرلمان ، بهدف الرجوع إلى الشعب والحصول على تأييده (٢).

(١) إبراهيم شحما : المرجع السابق ص ٢٨٥ .

(٢) محمد المنزوب : المرجع السابق ص ٩٩ .

و يتميز الحل الوزاري بأنه يتم لحل النزاع بين الوزارة و البرلمان ، فقد تختلف الوزارة مع البرلمان ، فيسعد هذا الأخير الى عرقلة عمل الوزارة عن طريق رفض المشاريع المقترحة من قبلها ، في هذه الحالة تطلب الوزارة من رئيس الدولة حل البرلمان . الا ان رئيس الدولة غير ملزم بلجابة طلبها . اما الحل الرئاسي فان رئيس الدولة يكون طرفا في النزاع ، كأن يلجأ رئيس الدولة الى اقالة الوزارة التي تحظى بثقة الاغلبية البرلمانية و تكليف زعيم المعارضة بتشكيل الوزارة الجديدة . و عندما لا ينال هذا الأخير ثقة البرلمان يضطر رئيس الدولة الى حله واجراء انتخابات جديدة ، بهدف الحصول على اغلبية برلمانية مؤيدة له . فلذا استمرت الانتخابات العامة عن عودة الاغلبية السابقة المعارضة ، فهذا يعني ولوف الشعب مع الحكومة والبرلمان في مواجهة رئيس الدولة . اما اذا اتت الانتخابات الى فوز اغلبية جديدة داعمة لسياسة رئيس الدولة فلان ذلك يدل على تأييد الشعب لرئيس الدولة (١) .

اما في لبنان فان الحل هو حل وزاري بناء على طلب رئيس الدولة، فقد نصت المادة ٥٥ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٨ الصادر في العلم ١٩٩٠ على ان لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في الدستور الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة . فلذا قرر مجلس الوزراء حل المجلس النيابي أصدر رئيس الجمهورية مرسوم للحل .

و تجدر الاشارة الى ان سلطة حل البرلمان يجب ان تحاط بالعديد من القيود منعا للشطط و الانحراف في استخدامها . فبعض الدستور تشترط اجراء انتخابات خلال فترة زمنية معينة ، او تمنع استخدام سلطة الحل اكثر من مرة واحدة لنفس السبب ، او توجب اجراء استشارة مسبقة قبل اللجوء الى حل البرلمان ، كما هو حال الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ ، و الذي لوجب على رئيس الدولة استشارة الوزير الاول و رئيسي مجلسي البرلمان قبل اللجوء الى الحل . اما الدستور اللبناني فقد احاط حق السلطة التنفيذية في حل المجلس النيابي بمجموعة من القيود ، فقد عدلت المادة ٦٥ على سبيل الحصر الحالات التي يجوز فيها الماطلة للتنفيذية حل البرلمان و هي الحالات الثلاث الاتية :

- امتناع مجلس النواب عن الاجتماع طوال عقد عادي او عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر .

- رد الموازنة برمتها بقصد شل عمل الحكومة .

- رفض الحكومة مشروع تعديل الدستور المقدم من المجلس

النيابي و اصرار الأخير على وجوب التعديل .

و نصت المادة ٢٥ من الدستور اللبناني على وجوب ان يتضمن قرار الحل دعوة لاجراء انتخابات جديدة ، و هذه الانتخابات تجري في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر و نصت المادة ٥٥ على انه في حال عدم اجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عليها يعتبر مرسوم الحل باطلا و كأنه لم يكن و يستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقا لاحكام الدستور .

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق ص ٦٦ وما بعدها .

و تجدر الإشارة ، أخيراً ، إلى أن حل البرلمان هو قاعدة ديمقراطية ، توفر الرجوع إلى الأمة عند المنازعات الهامة بين السلطات ، كما أنه يشكل قيدا يحد من طغيان البرلمان (١).

٧- الإعداد للانتخابات التشريعية والإشراف عليها : تعد هذه المهمة من أهم الوسائل التي تستطيع الوزارة من خلالها التأثير في البرلمان ، فالحكومة تقوم بإعداد مشروع قانون الانتخابات وتقدمه إلى البرلمان لمناقشته والتصويت عليه ، كما أنها تقوم بتنظيم العملية الانتخابية وتوفير الأجواء الديمقراطية التي تمكن الشعب من ممارسة حق الانتخاب بحرية . و كما تقدم في القسم الأول فإن النظام الانتخابي هو الأداة التي تساهم في تكوين برلمان يمثل الشعب تمثيلاً صحيحاً .

و في المقابل ، ماهي الأعمال التي تقوم بها السلطة التشريعية بالتعاون مع السلطة التنفيذية ؟ إنها تتجلى في الأمور التالية :

١- انتخاب رئيس الدولة : يتولى البرلمان في ظل النظام البرلماني التقليدي انتخاب رئيس الجمهورية. و اعتبر البعض أن انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان من شأنه إضعاف السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية ، بل جعل السلطة الأولى آلة في يد الثانية ، إذ أن القاعدة تقضي بأن الخالق يقيد المخلوق. ولهذا رأى هذا البعض أن انتخاب رئيس الدولة من قبل الشعب يؤدي إلى تقوية مركز رئيس الدولة، بحيث يهيمن السلطة التنفيذية على البرلمان ، وهذا ما يؤدي إلى استبداد الرئيس على اعتبار أنه منتخب من قبل الشعب باسمه بخلاف النواب المنتخبين من قبل الناخبين في دوائر انتخابية محددة . وهذا ما يسفر عن قيام الدكتاتوريات، كما حصل في دول أميركا اللاتينية (٢). وعندما ينتخب الرئيس من قبل الشعب لا نكون بصدد نظام برلماني تقليدي لأن ذلك سيؤدي إلى الإخلال بمبدأ المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، فعدا عن كون الرئيس غير مسؤول من الناحية السياسية أمام البرلمان ، فله يتمتع بنفس الثقة الشعبية التي يتمتع بها البرلمان.

٢- تهيئ الوزارة من البرلمان : تنبثق الحكومة في النظام البرلماني من البرلمان ، و يرجع ذلك إلى أن الحكومة لا تستطيع مباشرة أعمالها ما لم تحصل على ثقة الأغلبية البرلمانية ، ولا تستطيع أن تستمر في الحكم إلا باستمرار هذه الثقة ، لذلك تشكل الحكومة من هذه الأغلبية أو تحظى بدعمها ، فتبقى الحكومة مرتبطة بهذه الأغلبية في سبيل الحصول على الثقة والحفاظ عليها .

٣- المسؤولية الوزارية : إن الوزارة في النظام البرلماني مسؤولة أمام البرلمان طوال مدة ممارستها للسلطة التنفيذية . والمسؤولية الوزارية نوعان : مسؤولية تضامنية وتطلي أن الوزراء يتحملون بشكل إجمالي تبعمة السياسة العامة التي تضعها الحكومة ، والمسؤولية الفردية التي تعني أن كل وزير مسؤول عن أعمال وزارته .

(١) صده عويذات : المرجع السابق : ١٢٢.

(٢) إبراهيم شوحا : دراسات في النظم السياسية . قدار الجامعية . بيروت ١٩٨٠ . ص ١١٩ .

و عند سحب الثقة من الوزارة عليها ان تقدم استقالتها . وفي حال سحب من وزير بعينه عليه ان يستقيل بمفرده فاذا تضامنت الحكومة معه كان عليها ان تستقيل . و أساس المسؤولية الوزارية تقضي بان تكون الوزارة حائزة ثقة البرلمان ، فاذا ما فقدتها كان عليها ان تستقيل.

و يمارس البرلمان الرقابة على الوزارة المسؤولة لأمه ، و تشكل هذه الرقابة كنور سياسي للبرلمان الى جانب دوره التشريعي . وتهدف هذه الرقابة الى منع الوزارة من الانحراف عن السياسة العامة التي وضعتها ، ونالت الثقة على أساسها (١). و من اهم وسائل الرقابة التي يمارسها البرلمان ، هي :

- _ توجيه الأسئلة والاستجوابات الى الحكومة .
- _ تشكيل لجان للتحقيق فيما نسب الى السلطة التنفيذية من تقصير في أمور الحكم والإدارة
- _ طرح الثقة بالحكومة بهدف سحبها عنها (٢) .

نخلص الى ان مبدأ المساواة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية هو الذي يسود في ظل النظام البرلماني ، وتقوم هذه المساواة على اساس توازن الصلاحيات التي تملكها كل من السلطتين ، وفي حال أقيمت إحداها على خرق مبدأ المساواة فان السلطة الأخرى تملك من الصلاحيات ما يكفل منع السلطة الأولى من الشطط والمغالاة ، وفي ذلك تطبيق سليم لمبدأ الفصل بين السلطات كما شرحه ورسم حدوده الفقيه الفرنسي مونتسكيو .

(١) عبد عربات : المرجع السابق . ص ١٢١ .

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٩٩ .

القسم الثالث : رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا

قد يكون رئيس الدولة ، في النظام البرلماني ، ملكا يتبوأ منصبه عن طريق الوراثة ، أو رئيسا للجمهورية يتم انتخابه من قبل البرلمان ، وهو في كلا النظامين ، الملكي أو الجمهوري ، غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان .

الا ان رئيس الدولة ، عندما يكون ، ملكا بالوراثة ، فله يتمتع بالاستقلال تجاه البرلمان ، بخلاف ما اذا كان منتخبا من قبل البرلمان ، " فمن شأن ذلك ان يؤدي الى ضعف مركزه بل والى جعله في مركز اضعى مرتبة من مركز البرلمان ، او بمعنى اقل يؤدي الى جعل رئيس الدولة في مركز التابع بالنسبة للبرلمان " (١).

و رئيس الدولة ، في النظام البرلماني ، يجب ان يكون شخصا آخر غير شخص رئيس الحكومة . و لا يجوز لرئيس الدولة ان يجمع بين منصب رئسة الدولة ومنصب رئاسة الوزارة ، لان من اهم مميزات النظام البرلماني ثنائية السلطة التنفيذية .

و رئيس الدولة في ظل النظام البرلماني غير مسؤول سياسيا امام البرلمان ، في حين تكون الوزارة مسؤولة عن اعمال السلطة التنفيذية ، لذلك لا يستطيع رئيس الدولة ان يمارس الحكم بنفسه ، و إنما بواسطة الوزارة . و ذلك لا يعني ان رئيس الدولة مجرد من الصلاحيات ، و إنما يسلط به العديد من الصلاحيات التي يمارسها بنفسه او بواسطة وزرائه .

ان عدم مسؤولية رئيس الدولة يشكل احد اهم المبادئ التي يركز عليها النظام البرلماني . ويرجع اصل هذا المبدأ الى التطورات السياسية والتاريخية التي حدثت في انكلترا ، و التي رسمت معالم النظام البرلماني و اركانه (٢) .

و يترتب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة انتقال السلطة التنفيذية الى الوزارة ، و عدم استطاعة الرئيس العمل بمفرده . اما مضمون هذا المبدأ فانه يختلف باختلاف النظام السياسي ، فـ رئيس الدولة في الأنظمة الملكية غير مسؤول من الناحيتين السياسية و الجنائية ، اما الرئيس في الأنظمة الجمهورية فانه غير مسؤول من الناحية السياسية فقط ، في حين انه يسأل عن الجرائم العادية التي يرتكبها خارج إطار وظيفته ، الا ان محاكمته تكون امام هيئة خاصة لمحاكمة الرؤساء (٣).

ويختلف مركز رئيس الدولة باختلاف الأنظمة البرلمانية ، فهو صاحب دور ايجابي في بعضها ، كالنظام الدستوري الفرنسي ، او صاحب دور سلبي في بعضها الآخر ، كما هو الحال في النظام الدستوري الانكليزي.

(١) ابراهيم شحبا : المرجع السابق (الموجز في نظم السياسية والقانون الدستوري) . ص ٢٤٦ .

(٢) ادمون رباط : المرجع السابق ص ٦٣٠ .

(٣) عبد الغني بيجوني : المرجع السابق . ص ٢٩ .

و في هذا القسم سنطلع على نشأة مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، و على مضمون ونتائج هذا المبدأ ، ثم على مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ، ونختتم البحث باستعراض انواع النظام البرلماني.

اولا : نشأة مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

بعد مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة امام البرلمان من اهم الركائز التي يقوم عليها النظام البرلماني ، وقد نشأ هذا النظام في انكلترا التي تعتبر مهد النظام البرلماني . و لهذا يتعين علينا ان نبحث في التطورات والاضماخ التي ادت الى ترسيخ هذا المبدأ وفي نتائجه . و من اهم العوامل التاريخية و السياسية التي ادت الى تشكيل مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة في انكلترا :

١- سيطرة مجلس العموم على مجلس اللوردات : فالبرلمان الانكليزي يتألف حاليا من مجلسين، مجلس العموم ومجلس اللوردات . و لكن البرلمان في السابق كان يتألف من مجلس واحد هو مجلس اللوردات، ثم ظهر مجلس العموم فيما بعد نتيجة نمو الفكر الديمقراطي وحاجة الملك الى اموال الطبقة البرجوازية لتسيير امور الدولة والاتفاق على الحروب (١). و كان مجلس العموم يتألف من ممثلي المدن ، الذين كانوا يعقدون الاجتماعات مع الملك لتحديد كيفية جباية الضرائب و تنظيم الشؤون المالية . و في القرن السادس عشر سيطر هذا المجلس على مجلس اللوردات ، نتيجة نمو الطبقة البرجوازية و ازدهار الاعمال المالية و اتساع رقعة المدن على حساب الريف الذي كان ممثلا في مجلس اللوردات (٢).

٢- ابعاد ملوك انكلترا عن الحكم : ابتداء من القرن الثامن عشر طرأت ظروف ادت الى ترسيخ مبدأ عدم مسؤولية الرئيس . فبسبب فشل الملك وليام اورانج William of Orange بالحروب المتلاحقة مع فرنسا ، ترك شؤون الحكم لوزرائه ، الذين كان يختارهم من الحزب صاحب الاغلبية في مجلس العموم ، بهدف ارضاء هذا المجلس و بئل موافقته على الاعتداءات المالية التي كان يحتاج اليها للقيام بحروبه (٣).

و بعد وفاة وليام اورنج ، خلفته الاميرة Anna ، الابنة الثانية لجيمس الثاني ، فاستمرت في اتباع القاعدة التي ارماها سلفها ، ببقاء السلطة الفعلية في يد الوزارة . و بعد وفاتها لم يبق من أسرة Stewart (١٦٠١-١٧١٤) سوى الملك جيمس ، ابن جيمس الثاني ، الا انه كان يدين بالمذهب الكاثوليكي ، لذلك ابعد عن الحكم ، وتم الاستعانة بالاسرة Hanover الالمانية التي كانت ترتبط بنسب بعيد بالاسرة Stewart (٤).

(١) محمد المطوب : المرجع السابق . ص ١٠٨ .

(٢) زهير شكر : المرجع السابق . ص ٣٢٢ .

(٣) لعمون رباط : المرجع السابق . ج ١ . ص ١٢٢ .

(٤) هي اسرة من اسكوتلندا ، انتقل التاج البريطاني اليها في العام ١٦٠٣ لان الملكة ايزابيث الاولى ، من اسرة يورك ، عثت في العام ١٦٠١ جاك الاول (ملك اسكوتلندا) ولها للمهد . فنقل اليه التاج البريطاني بعد وفاتها . و كانت Anna ابنة جيمس الثاني آخر ملكة من اسرة ستيوارت و لم يبق احد من ابنائها على قيد الحياة ، فانتقلت وراثة العرش الى اسرة Hanover . راجع مسعود الخوند : الموسوعة التاريخية الجغرافية . ج ٥ . بدون نشر . بيروت ٢٠٠١ ص ١٦٥ .

وكان جورج الأول أول ملوك أسرة Hanover ، اعطى للعرش البريطاني ابتداءً من العام ١٧١٥ ، و كان يجهل اللغة الانكليزية ، ما حال دون مشاركته الفعالة في اجتماعات الوزارة ، فتولت الحكومة السلطة الفعلية ، وكانت تجتمع وتتخذ المقررات في غياب الملك (١).

و اضطر خلفاء الملك جورج الأول الى احترام هذه القاعدة ، و ساعد على ذلك الاوضاع الخاصة بملوك انكلترا ، فملك جورج الثالث (١٧٦١ - ١٨٢٠) كان يعاني من الاصابة بنوبات الجنون ثم فقد بصره . و كان الملك جورج الرابع (١٨٢٠ - ١٨٣٠) ملكا مبذرا و فاسقا فسقط عليه قشيب (٢) و خلفه وليام الرابع (١٨٣٠ - ١٨٣٧) الذي كان غير مكترث بشؤون الحكم . كما ان الملكة فكتوريا (١٨٣٧ - ١٩٠١) اهتمت عن الحياة السياسية و تركت شؤون الدولة للوزارة ، لانها كانت مخزومة بالحياة العائلية ، و قليلة الخبرة في مجال السياسة ، خصوصا انها عندما اعتلت العرش البريطاني لم تكن قد تجاوزت الثامنة عشرة من عمرها .

لقد فضل ملوك انكلترا الاعتماد عن الحكم وادارة شؤون الدولة ، في حين قامت الوزارة بممارسة السلطة واتخاذ القرارات في غياب الملك . و هذا ما كرس انتقال السلطة من الملك الى الوزارة . و يعتبر ذلك من اهم نتائج مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، الذي اصبح عرفا يحترمه التاج البريطاني .

٣- **الثقافة الحزبية :** تعد لعبت الثنائية الحزبية دورا بارزا في تحقيق الاستقرار السياسي و الحكومي في انكلترا ، فالحزب المنتصر في الانتخابات ، والذي يحصل على الاغلبية البرلمانية ، هو الذي يتولى تشكيل الحكومة التي تبقى طيلة مدة الولاية التشريعية . تمارس الحكم ، وتكون مسؤولة امام البرلمان .

و منذ القرن السابع عشر تتلوب على الحكم في بريطانيا حزبان سياسيان هما حزب للتوريز Torys وحزب الويج (whigs) ، الاول يمثل المحافظين فصار أسرة Hanover اما الثاني فيمثل الليبراليين خصوم هذه الأسرة (٣).

و منذ العام ١٩٢٥ أصبحت المنافسة بين العمال والمحافظين ، ولم تعرف انكلترا التعددية الحزبية الا في الفترة الممتدة بين العامين ١٩٢١ و ١٩٢٥ ، حيث اضطر احد الحزبين الرئيسيين للتحالف مع حزب العمل الناشئ للحصول على الاكثية البرلمانية .

(١) Droit Constitutionnel (Manuel) : Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper . 23e Edition . Librairie Generale de droit et de jurisprudence . Paris 1993.P 197 .

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ١٠٦ .

(٣) Burdeau, Hamon, Troper : op. cit. P 211.

و ترجع حذور التثاقية الحزبية الى حركة الاصلاح الديني ، حيث انقسمت القوى السياسية الى اتجاهين ، الاول كان مؤيدا للكنيسة و الملكية ، و الثاني كان مدافعا عن سلطة البرلمان وحقوقه بهدف الحد من سلطة الكنيسة و امتيازات التاج (١).

لقد ساعدت التثاقية الحزبية على استقلال الوزارة استقلالاً كاملاً عن الملك ، و على استحوذها على مقاليد السلطة التنفيذية من دون الملك ، في مقابل مسؤوليتها السياسية امام البرلمان .

٤- المسؤولية الوزارية : ان المسؤولية الوزارية نجمت عن المسؤولية الجزائية ، حيث كان المجلس يتولى توجيه الاتهام الى الوزراء عن الجرائم التي يقرّفونها . وكان الوزراء يحاكمون امام مجلس اللوردات ، بسبب أي تصرف يقوم به الملك ، ويخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور .

لذلك عمد الوزراء الى رفض التوقيع على تصرفات الملك التي لا يوافقون عليها . و على الرغم من ان الملك كان يتمتع بصلاحيات تغيير الوزراء ، الا ان الوزير الجديد كان يعتمد نفس الطريقة لكي لا يتحمل المسؤولية (٢). وبذلك انتقلت السلطة الفعلية الى الوزراء ، واصبح الاتهام سلاحاً في يد مجلس العموم يستخدمه في حال ارتكب الوزراء الجرائم العنيفة . وعند معارضة اغلبيّة مجلس العموم سياسة الوزارة (٣).

ولم تعد طريقة الاتهام Impeachment محصورة بالمسؤولية الجزائية بل امتدت لتشمل المسؤولية السياسية ايضاً ، وهذه الاخيرة كانت تطلق في البداية الوزير بمفرده ، الا انها أصبحت تتناول الوزارة بأكملها، او رئيس الوزارة الذي يؤدي تسحابه الى استقالة سائر اعضاء الوزارة (٤).

و المسؤولية الوزارية ، بالإضافة الى العوامل التي سبق ذكرها ، كرست مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية ، وفي الوقت نفسه رسخت القاعدة التي تقضي بان الوزارة هي التي تمارس السلطة الفعلية ، وان الملك لا يستطيع ممارسة السلطة الا بواسطة.

(١) زهير شكر : المرجع السابق ص ٣٢٧ .

(٢) Burdeau, Hamon, Troper : op. cit. p 197 .

(٣) محمد المجدوب : المرجع السابق . ص ١٠٨ .

(٤) لمون رباط : المرجع السابق . ج١ . ص ١٤٤ .

ثانيا : مضمون ونتائج مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

ان رئيس الدولة ، في النظام البرلماني ، غير مسؤول أمام البرلمان ، والصراع بين الوزارة والبرلمان لا يمكن ان يطله ، كما انه يملك بعض التأثير في مسار الاعمال الحكومية الذي ينشأ من سلطته الشخصية او خبرته السياسية (١).

الا ان مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة يختلف باختلاف الانظمة السياسية ، ففي الانظمة الملكية يكون الملك غير مسؤول من الناحيتين السياسية والجنائية ، اما في الانظمة الجمهورية فان رئيس الجمهورية يكون غير مسؤول من الناحية السياسية فقط ، ولكنه مسؤول عن الجرائم العادية التي يترافقها خارج اطار ممارسة وظيفته ، بالاضافة الى مسؤوليته عن الجرائم المتصلة بوظيفته كالخيانة العظمى و خرق الدستور .

و يترتب على هذا المبدأ عدة نتائج ، منها ان رئيس الدولة لا يستطيع ممارسة السلطة التنفيذية بنفسه ، وانما بواسطة وزرائه ، بحيث تخضع جميع تصرفاته لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور (٢).

فما هو مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، وما هي النتائج التي تترتب عليه ؟

١- مضمون مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

لقد نشأ هذا المبدأ في انكلترا ثم انتقل الى الانظمة الملكية التي أخذت بالاسس التقليدية للنظام البرلماني ، دون ان يطرأ عليه أي تعديل ، الا انه في الانظمة الجمهورية التي أخذت بالنظام البرلماني ، طرأ عليه بعض التعديل خصوصا فيما يتعلق بالشق الجنائي منه . ويتضمن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة شقين : الاول هو عدم المسؤولية السياسية ، و الثاني هو عدم المسؤولية الجنائية .

أ - عدم المسؤولية السياسية :

ان رئيس الدولة غير مسؤول من الناحية السياسية أمام البرلمان ، وذلك تطبيقا للقاعدة التي تم ترسيخها في النظام الدستوري الانكليزي ، و هي أن الملك يملك ولا يحكم *Le roi règne mais ne gouverne pas* . و بما ان رئيس الدولة ، سواء اكان ملكا بالورثة ام رئيسا منتقبا ، لا يمارس اعمال السلطة التنفيذية بنفسه ، وانما عن طريق الوزارة ، فانه غير مسؤول عن هذه الاعمال (٣) .

(1) Hauriou : op. Cit. P 212.

(2) Gicquel : op. Cit. P 115 .

(٣) عبد القوي مسولي : المرجع السابق . ص ٣٠ .

ب - عدم المسؤولية الجزائية :

إن عدم المسؤولية الجنائية مستمد من النظام الإنكليزي الذي يعتبر أن الملك لا يخطئ و إن ذاته مصونة لا تمس . و بما أنه لا يخطئ فهو غير مسؤول من الناحية الجنائية . إلا أن انعدام المسؤولية الجنائية ، بقي محصوراً بالنظام الملكي دون الأنظمة الجمهورية التي تعتبر رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الجرائم الجنائية التي يقرها خارج إطار وظيفته ، وكذلك عن الجرائم المتصلة بوظيفته (الخيانة العظمى أو خرق الدستور).

لما الملك فهو غير مسؤول من الناحية الجنائية ، فلا يجوز ملاحقته بالجرائم التي يقرها، سواء أكانت جرائم عادية أو جرائم متعلقة بساقلته الدستورية ، وبذلك يكون الملك في النظام البرلماني غير مسؤول مطلقاً ، من الناحيتين السياسية والجنائية (١). و بالنسبة إلى رئيس الجمهورية فإنه مسؤول من الناحية الجنائية عن الجرائم العادية التي يرتكبها ، كما أنه مسؤول عن ارتكاب الخيانة العظمى ، إلا أن ملاحقته و محاكمته تخضع لأصول خاصة ، ويتم أمام هيئة مستقلة عن القضاء العادي .

٢ - النتائج المترتبة على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة :

يترتب على عدم مسؤولية رئيس الدولة انتقال السلطة الفعلية إلى الوزارة ، وعدم قدرة رئيس الدولة على العمل بمفرده ، فجميع تصرفات الرئيس تخضع لقاعدة لتوقيع الوزاري المجاور .

١- انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الوزارة :

ينتج من انعدام مسؤولية رئيس الدولة انتقال السلطة الفعلية إلى الوزارة التي تكون مسؤولة أمام البرلمان . و يؤدي ذلك إلى اعتبار أن جميع السلطات التي منحها الدستور لرئيس الدولة ، كتعيين الموظفين وعزلهم ، و إصدار القوانين والاعتراف عليها، و إبرام المعاهدات ، و حل البرلمان ، هي صلاحيات اسمية لرئيس الدولة ، وتكون الوزارة هي التي تمارسها بالفعل . كما أن انتقال السلطة من رئيس الدولة إلى الوزارة ، يترتب عليه اختصاص الوزارة بوضع السياسة العامة ووضع مشاريع القوانين وبت الشؤون العامة للدولة .

وبذلك ليس لرئيس الدولة أن يفرض سياسات لا توافق عليها الوزارة ، لأن هذه الأخيرة هي التي تختص بوضع السياسة العامة للدولة ، فهي مركز الثقل وحجر الزاوية في النظام البرلماني التقليدي ، فهي التي تتولى السلطة الفعلية .

و اناطة السلطة التنفيذية بالوزارة يتفق مع مبادئ الديمقراطية ، لأن الوزارة تتبثق من البرلمان ، وغالباً ما يتشكل من أركان الحزب الذي يسيطر على الأغلبية البرلمانية ، أي أن الوزارة تمثل الأغلبية المنتخبة من قبل الشعب .

(١) إبراهيم شبحا : المرجع السابق . ص ٢٤٦ .

كما ان انتقال السلطة الى الوزارة يتفق مع مبدأ التناسب بين السلطة والمسؤولية ، لان السلطة تدور وجودا وعندما مع المسؤولية ، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية و العكس صحيح . وبما ان رئيس الدولة غير مسؤول من الناحية السياسية ، فمن الطبيعي ان تنتقل السلطة الاجرائية الى الوزارة ، على اعتبار انها المسؤولة امام البرلمان (١).

ب- قاعدة التوقيع الوزاري المجاور :

النشئة الثانية لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة تكمن في ان الرئيس لا يستطيع ان يبشر عمله بمفرده ، وانما بواسطة وزرائه . و توقيعته على القرارات الهامة غير ملزمة ما لم يقرن بتوقيع رئيس الوزراء والوزراء المختصين ، أي ان جميع تصرفات رئيس الدولة لا بد ان تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور، وهذا ما عبر عنه الفقه الانكليزي بقول بلن الملك لا ينفرد وحده بالتصرف (٢).

و ينتج من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور ان لوامر الرئيس لا تخلي الوزارة عن المسؤولية امام البرلمان ، بحجة انها صادرة عن الرئيس وليس عنها ، فكل الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية تكون الوزارة مسؤولة عنها .

و الامر لا يقتصر على لوامر الرئيس ، بل يجب عليه ان يعمل برأي وزرائه في كل تصرفاته كمقابلته للسفراء الاجانب و برعايته الى رؤساء الدول الاجنبية ، كما ان عليه ان يصطحب رئيس الوزراء لو وزير الخارجية في اسفاره (٣). وبذلك لا يجوز في المناقشات التي تجري في البرلمان استقلال اسم رئيس الدولة او سلطته ، او توجيه اللوم او النقد اليه او مطالبته بالتقاعيل بعمل معين (٤).

و بالرغم من كون توقيعات رئيس الدولة على القرارات الهامة غير ملزمة بمفردها ، الا انه لا يجوز اصدار هذه القرارات من دون توقيع رئيس الدولة ، لان ذلك يشكل تجاهلا لوجوده الدستوري .

و لكن هناك استثناءات من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور فما هي هذه الاستثناءات ؟

لقد ذكرنا ان جميع تصرفات رئيس الدولة في النظام البرلماني تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور، الا انه يرد على هذه القاعدة بعض الاستثناءات وهي :

- ١- تعيين رئيس الوزارة : يملك رئيس الدولة حق اختيار رئيس الوزارة ، وتكليفه تشكيل وزارة تتحمل معه المسؤولية الوزارية امام البرلمان ، فيقوم الرئيس المكلف باختيار اعضاء الوزارة ويبرهن اسمائهم على رئيس الدولة الذي يصدر امرا او قرارا بتعيينهم .

(١) ابراهيم شيبا : المرجع السابق ص ٢٤٧ .

(2) Giquel : op. Cit. P 116 .

(٣) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق ص ٣١ .

(٤) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٩٨ .

و بما ان النظام البرلماني يقوم على المنافسة الحزبية بين الاحزاب المختلفة بهدف الوصول الى الحكم ، فان حرية رئيس الدولة في اختيار رئيس الوزارة مقيدة ، لان للنظم الحزبي يفرض عليه اختيار رئيس الحزب الذي يحصل اغلبية المقاعد في البرلمان ، لو للشخص الذي يحظى بثقة مجموعة الاحزاب او الكتلات المؤتلفة و التي تملك الاغلبية البرلمانية .

وبذلك فان حرية رئيس الدولة في نظام الثنائية الحزبية مقيدة باختيار زعيم الحزب الفائز في الانتخابات والذي يحصل اغلبية المقاعد . لكن هذه الحرية تتسع في ظل التعددية الحزبية ، حيث لا يلزم رئيس الدولة باختيار زعيم حزب معين ، بل لديه الحرية التي تمكنه من اختيار الشخص الذي يستطيع ان يشكل الوزارة القادرة على نيل ثقة البرلمان ، و ليس من الضروري ان يكون زعيم الحزب الذي نال اكبر عدد من المقاعد في البرلمان .

وتجدر الاشارة الى انه في ظل النظام البرلماني يجوز الجمع بين النيابة والوزارة مع ان ذلك يسيء الى مبدأ الفصل بين السلطات، كما انه يمكن تعيين وزراء من خارج البرلمان طالما ان الوزارة قادرة على الحصول على ثقة الاغلبية البرلمانية (١).

٢- اقالة الوزارة : يملك رئيس الدولة اقالة الوزارة ، الا ان ممارسة هذا الحق مرتبط بموقف الاغلبية البرلمانية ، فاذا قام رئيس الدولة باقالة الحكومة التي تحظى بثقة البرلمان ، حصلت مواجهة بينه وبين البرلمان المؤيد للحكومة التي تمت اقيقتها . فاذا عمد رئيس الدولة الى تكليف زعيم المعارضة بتشكيل الوزارة ، فلن تحصل على ثقة البرلمان ، وهذا ما حصل مع الرئيس الفرنسي Mac-Mahon في العام ١٨٧٧ عندما اقال الحكومة التي كانت تحظى بثقة البرلمان و شكل حكومة اقلية لم تحصل على الثقة فاضطر الى حل البرلمان (٢).

اما اذا قام الرئيس باقالة الحكومة التي فقدت ثقة البرلمان فان قراره يكون صائبا ، لانه متوافق مع اتجاه الاغلبية البرلمانية .

وتجدر الاشارة الى ان عدم خضوع قرار تعيين رئيس الوزارة و قرار اقياتها ، الى قاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، يتفق مع الواقع العملي ، لان في اللحظة التي تم فيها صدور هذين القرارين لا وجود لحكومة ترفع الى جانب رئيس الدولة .

٣- حل البرلمان : بعد حل البرلمان وسيلة ضغط للحكومة في مواجهة البرلمان ، و يكون المقابل للمسؤولية السياسية للوزارة امام البرلمان . والعلاقة بين الاجرامين لم تنشأ الا بشكل تدريجي في بريطانيا حيث كان حل البرلمان امتيازاً ملكياً ، فاصبح فيما بعد من صلاحيات الوزارة .

(١) سماعيل غزال: المرجع السابق، ص ١٢٤ .

(٢) الامون رباط: المرجع السابق، ج ١ . ص ٢٩٧ .

لما في فرنسا فإن حق حل البرلمان في عهد الجمهورية الثالثة كان من صلاحيات الحكومة ، في حين كان امتيازاً للملك في ظل النظام القديم . و أصبح في عهد الجمهورية الخامسة سلطة في يد رئيس الدولة ، دون أن يتوقف استخدامه على اقتراح للوزارة و لا يخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، إلا أن عليه أن يقوم باستشارة الوزير الأول و رئيسي مجلسي البرلمان .

و يحتل حل البرلمان حيزاً أساسياً في النظام البرلماني الذي يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات ، في حين لا وجود له في ظل النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس الفصل الجامد بين السلطات .

ويظهر حل البرلمان كأداة تكتيكية في يد رئيس الدولة أو الوزارة ، بهدف إيجاد حل لازمة سياسية تواجه النظام السياسي، و رد مربع على رقابة البرلمانية المحتملة (١).
إلا أن معظم الأنظمة البرلمانية تقيد سلطة الرئيس في حل البرلمان ، وذلك تجنباً للحل المتكرر ، الذي من شأنه تعطيل الحياة الديمقراطية . لذلك تشترط دستائر الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ضرورة إجراء انتخابات تشريعية خلال فترة محددة من تاريخ حل البرلمان، وعدم جواز حل البرلمان الجديد لنفس السبب الذي أدى إلى حل البرلمان السابق .

ثالثاً : مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني .

إن مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس ولداً بالنسبة لجميع الأنظمة الدستورية التي تأخذ بمبادئ النظام البرلماني ، فهو صاحب دور إيجابي في بعض الأنظمة الدستورية كالنظام الدستوري الفرنسي ، في حين أنه يقوم بدور سلبي في بعض الأنظمة الأخرى، كالنظام الدستوري الإنكليزي .

١- الدور الإيجابي لرئيس الدولة في ظل النظام الدستوري الفرنسي :

لقد شهدت فرنسا ، منذ قيام الثورة في العام ١٧٨٩ ، التحيد من النساتير التي قلمت بتحديد مركز رئيس الدولة . و السمة المشتركة لهذه النساتير هي منح رئيس الدولة دوراً إيجابياً ، تختلف درجته من دستور إلى آخر . ويصل هذا الدور إلى الذروة في عهد الجمهورية الخامسة حيث منح الرئيس صلاحيات واسعة جداً. فقد كان الملك ، في ظل الدستور الفرنسي الأول الصادر في العام ١٧٩١ ، و بالرغم من خضوع جميع تصرفاته لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، يقوم بدور إيجابي حيث منحه الدستور حق تعيين الوزراء ، وحق الاعتراض على القوانين الذي مكن الملك من تجميد العديد من القوانين الثورية الصادرة عن الجمعية الوطنية (٢) .

(١) Jean-Claude Masclet et Jean-Paul Valette : Droit constitutionnel et institutions politiques , Dalloz , Paris 1994. P134.

(٢) لنمون رباط : المرجع السابق . ص ٢٥١ .

وكان رئيس الدولة في عهد الجمهورية الثالثة ، شريكا للوزارة في ممارسة السلطة الاجرائية، فكانت له صلاحية اقتراح القوانين واصدارها وحل البرلمان واصدار الانظمة وتنفيذها ، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين ، وتروؤس الحفلات الرسمية و قبول لورق اعتماد السفراء ، الا ان جميع القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية كانت تقترن بتوقيع رئيس الوزارة والوزراء المختصين .و بذلك يكون دستور الجمهورية الثالثة الصادر في العام ١٨٧٥ ، قد رغب في أن يحتل رئيس الجمهورية المرتبة الاولى في ممارسة السلطة الجرائية (١).

الا ان انتخاب رئيس الدولة من قبل البرلمان جعله تابعا له ، فكان البرلمان يحتل مرتبة اعلى من مرتبة الرئيس . وفي أي نزاع بين الرئيس والبرلمان ، كان الرئيس يخرج منه خاسرا والبرلمان منتصرا . ولقد برز ذلك جليا عندما قام الرئيس Mac-Mahon في العام ١٨٧٧ بحل البرلمان ، نتيجة نزاع بينهما ، واسفرت الانتخابات التي اعقبت حل البرلمان عن عودة الاغلبية المعارضة للرئيس ، فاضطر في نهاية الامر الى الاستقالة (٢).

ان هذه التجربة ادت الى استقرار عرف دستوري يشجب استئصال صلاحية حل البرلمان ، من قبل رئيس الدولة ، على اعتبار ان هذه للصلاحية مخالفة لارادة الشعب التي يمثلها البرلمان . و بذلك سيطر البرلمان على الحياة السياسية . اما رئيس الدولة فأصبح ، على الرغم من دوره الايجابي في ممارسة السلطة التنفيذية ، تابعا للبرلمان .

اما في ظل دستور الجمهورية الخامسة الصادر في العام ١٩٥٨ ، فقد احتل رئيس الدولة مركزا قويا في مواجهة البرلمان ، خصوصا بعد تعديل الدستور في العام ١٩٦٢ حيث اصبح انتخاب رئيس الجمهورية بالاقتراع العام المباشر من قبل الشعب .

كما ان رئيس الجمهورية يتمتع ، بالاستناد الى نصوص دستور الجمهورية الخامسة « بصلاحيات واسعة » . فالحديد من تصرفاته لا تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري للمجاور (المادة ١٩) كحل الجمعية الوطنية (المادة ١٢) و اجراء الاستفتاء الشعبي (المادة ١١) ، بالإضافة الى الصلاحيات الاستثنائية التي يتمتع بها لمواجهة الظروف الاستثنائية (المادة ١٦) .

الا ان منح رئيس الدولة صلاحيات واسعة وعدم خضوع بعض تصرفاته لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، فيتمارض مع الاسس التقليدية التي يقوم عليها النظام البرلماني ، والتي تقتضي بأن تكون الوزارة هي مركز السبل في السلطة التنفيذية ، بحيث لا يستطيع رئيس الدولة ممارسة صلاحياته الا من خلالها . لذلك اعتبر النقاد ان النظام الدستوري الذي اسمه دستور الجمهورية الخامسة هو نظام مختلط ، لانه يأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي الى جانب بعض الاسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي (٣).

(١) لعمون رباط : المرجع السابق . ج ١ . ص ٢٩٩ .

(٢) عبد الحفي بسوي : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة . المرجع السابق ص ٢١ .

(3) Maselet et Valette : op. Cit. P120.

الدور السلمي لرئيس الدولة في ظل النظام الدستوري البريطاني :

تتألف السلطة الاجرائية في بريطانيا من عنصرين : التاج والوزارة ، الا ان هذه الثنائية شكلية ، بخلاف الثنائية الفرنسية ، لان دور التاج شكلي و رمزي ، وعلى الرغم من ان التاج يتمتع بصلاحيات دستورية يطلق عليها " امتيازات التاج " كقترح القوانين و التصديق عليها و حل البرلمان ، وتعيين الوزير الاول و اقالة الوزارة (١).

الا ان هذه الصلاحيات قد تقلصت و توزعت على الحكومة والبرلمان ، فحق الملك في تعيين الوزير الاول اصبح مقيدا باختيار زعيم الحزب الذي يسيطر على الاغلبية البرلمانية ، اما حق اقالة الحكومة فقد هجر ليصبح تصرفا شخصيا للوزير الاول ، كما ان حق التصديق على القوانين سقط لحكم استخدامه من قبل التاج لمدة طويلة (٢).

لقد اصبح الملك ، في المملكة المتحدة ، صاحب دور بروتوكولي . و استمرار الملكية ما هو الا نتيجة ارتباط الانكليز بتقاليدهم التاريخية ، فالملك هو الذي يجسد وحدة الامة في الماضي والحاضر والمستقبل .

رابعا : رئيس الدولة و انواع النظام البرلماني :

يمكن تصنيف الانظمة التي تأخذ بالقواعد الاساسية للنظام البرلماني ، وفقا للمركز الذي يحتله رئيس الدولة ، الى اربعة انواع و هي :

١ - النظام البرلماني الثنائي : Régime parlementaire dualiste

و يتميز هذا النظام في ان رئيس الدولة يقوم بدور سياسي فعال ، وتقوم الحكومة بدور صلة الوصل بينه وبين البرلمان ، و يجب على الوزارة ان تحصل على ثقة و ثقة رئيس الدولة ، كما انها تكون مسؤولة امامها ، من هنا جاءت تسمية هذا النظام " بالبرلماني الثنائي " (٣).

بعد هذا النظام تب الانظمة البرلمانية ، ولد في بريطانيا في العام ١٧٨٢ على اثر استقالة رئيس الوزارة لورد نورث Lord-North من الحكومة ، نتيجة سحب الثقة البرلمانية منه ، الا ان هذا النظام قد اختفى في العام ١٨٣٧ عند اعتلاء الملكة فيكتوريا العرش البريطاني (٤).

(١) زهير شكر : المرجع السابق ص ٣٢٩ .

(٢) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٥٦

(3) Glacquel : op . cit. P 118 .

(4) Masclet et Valette : op . cit. P 118 .

و ظهر هذا النظام ، في فرنسا في عهد ملكية نيموز (١٨٣٠-١٨٤٨) التي أطلق عليها اسم " البرلمانية الاورليانية " والتي انتعشت في بداية عهد الجمهورية الثالثة ، بسبب الصلاحيات التي منحها الدستور لرئيس الدولة فجعله شريكا في الحكم مع الوزارة .

و هذه البرلمانية هي مرحلة انتقال من الملكية الى البرلمانية التطبيقية . ف رئيس الدولة بظل يتمتع بعدد من الصلاحيات . و بحسن الدول حاولت ان تعيد هذا النظام السياسي بهدف تقوية مركز رئيس الدولة ، الا ان هذه المحاولات لم تنجح لانها تخالف منطق النظام البرلماني ، الذي يقوم على تقوية سلطة مجلس الوزراء .

٢- النظام البرلماني الأحادي : Régime parlementaire moniste

يتحول دور رئيس الدولة ، في هذا النظام ، الى دور بروتوكولي غير فعال ، كالفصل في القانون المدني ، بحيث لا يستطيع ان يقوم بأي تصرف من دون الاشراف للقانوني للوزارة ، باستثناء تقديم استقالته (١).

وبذلك فان الوزارة المنبثقة من البرلمان ، لا تحتاج الا الى ثقة البرلمان ، ولا تكون مسؤولة الا امامه . و من هنا جاءت تسمية هذا النظام بالبرلماني الأحادي .

و يرجع هذا النظام الى الملكة فكتوريا (١٨٣٧-١٩٠١) التي فضلت ترك شؤون السياسة والحكم الى الوزارة لتتفرغ لحياتها العائلية ، فكانت بمثابة مقترح سياسي . و بسبب ذلك ترسخت قاعدة الملك يملك و لا يحكم .

٣- حكومة الجمعية في النظام البرلماني :

ان هذا النظام يتميز بضمحلل دور رئيس الدولة ، وسيطرة البرلمان على الحياة السياسية. و على الحكومة في هذا النظام ان تحصل على ثقة البرلمان وحده ، وتكون مسؤولة امامه (٢).

و ظهر هذا النظام في ظل دستور الجمهورية الثالثة الذي منح رئيس الدولة سلطات واسعة، و هذا ما جعل رئيس الدولة يحتل المرتبة الاولى في ممارسة السلطة الاجرائية ، الا ان لزمة ١٦ ايار ١٨٧٧ ، بين الرئيس ماكماهون Mac-Mahon والبرلمان ، والتي انتهت بانتصار البرلمان ، انت الى تجريد الرئيس من صلاحياته وجعل السلطة التنفيذية خاضعة للتشريعية، حتى ان بعض الفقهاء وصف عرض الحكومة الامور على الجمعية الوطنية كعرضها من قبل الخادم على سيده (٣).

٣- النظام البرلماني العقلاني : Régime parlementaire rational

(1) Gicquel : op. Cit. P 119.

(2) Masclet. Valente : op. cit. P 119.

(٣) المعجم الدستوري : المرجع السابق - ص ١٢٣٩ .

لتبني حافظ هذا النظام على الاسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية ، وعدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية امام البرلمان ، الا ان الرئيس يتمتع بصلاحيات واسعة تشبه تلك التي تمنح لرئيس الدولة في النظام الرئاسي .

كما ان رئيس الدولة في هذا للنظم ينتخب مباشرة من قبل الشعب ، و هذا ما يعزز من مكانته ، و يجعله يحتل مركزا مساويا للبرلمان . بالإضافة الى ان رئيس الدولة ، بما يملكه من صلاحيات واسعة يحتل المركز الاول في ممارسة السلطة التنفيذية ، وعلى الوزارة ان تحصل على ثقة رئيس الدولة و ثقة البرلمان (١).

و ظهر هذا النظام لأول مرة في ظل دستور Weimar الألماني الذي صدر في العام ١٩١٩ ، و اخذ بهذا النظام العديد من الدول الأوروبية كفنلندا وإيرلندا والنمسا وفرنسا في عهد الجمهورية الخامسة (٢).

و أطلق عليه الفقيه موريس دو فريجيه تسمية النظام شبه الرئاسي . و أطلق عليه آخرون تسمية النظام البرلماني المختلط ، لأنه يتضمن بعض عناصر النظام الرئاسي ، كاختيار رئيس الدولة من قبل الشعب و منح رئيس الدولة صلاحيات واسعة .

الا ان منح رئيس الدولة صلاحيات واسعة ، وكونه في الوقت نفسه غير مسؤول امام البرلمان بسبب خلافا كبيرا بين سلطات الرئيس و مسؤولياته ، لذلك راج جانب من الفقه يبحث عن وسائل غير مباشرة لتقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ، كإعادة الانتخاب ، و الاستفتاء الشعبي الذي يجريه رئيس الدولة و الانتخابات التشريعية (٣).

(١) Masclet.Valette : op . cit. P 120

(٢) موريس دو فريجيه : المرجع السابق ص ٢٦٩ .

(٣) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق ص ٢٦٢ .

القسم الرابع : حكومة مسؤولة امام البرلمان

يترتب على عدم مسؤولية رئيس الدولة من الناحية السياسية انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة ، فريش للدولة لا يستطيع ممارسة السلطة بمفرده ، وإنما بواسطة الوزارة ، وذلك مقابل مسؤوليتها امام البرلمان.

و مسؤولية الوزارة امام البرلمان تكون جماعية وفردية . و المسؤولية الجماعية تعني ان جميع اعضاء الحكومة مسؤولون بشكل متضامن عن السياسة العامة التي وضعتها الحكومة ، و المسؤولية الفردية تعني ان كل وزير في الحكومة مسؤول امام البرلمان عن اعمال وزارته . والمسؤولية الفردية مستقلة عن المسؤولية الجماعية بحيث ان سحب الثقة من وزير بعينه لا يستتبع استقالة الوزارة بأكملها ، الا اذا تضامنت الوزارة معه .

و يرأس الوزارة شخص غير شخص رئيس الدولة ، يكون مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي تضعها الوزارة ، ويقوم بالتنسيق بين الوزراء الذين يشكلون مجلسا متضامنا يطلق عليه " مجلس الوزراء " . و هذا يعني ان المسؤولية الوزارية للحكومة تتركز في شخصه ، فاستقالته او سحب الثقة منه يستدعي استقالة الحكومة برمتها (١).

و بذلك تكون الوزارة هي الهيئة التي تمارس السلطة الفعلية ، ومن خلالها يتم التعاون بين السلطة التنفيذية والبرلمان . كما ان الحكومة لا تستطيع ان تحكم الا بمقتضى ثقة الاغلبية البرلمانية المنتخبة من قبل الشعب ، وعندما تفقد هذه الثقة عليها ان تستقيل (٢).

و بما ان الاغلبية البرلمانية تتكون غالبا من حزب او احزاب سياسية مؤتلفة ، فانها هي التي تقوم بتشكيل الوزارة ، و لهذا فان شكل الوزارة يختلف باختلاف لنظام الحزبي القائم في الدولة . و في هذا القسم سنطلع على تكوين الوزارة و صلاحياتها ، ثم على خصائصها و اشكالها و نختم بالمسؤولية الوزارية و علاقة الوزارة بالبرلمان .

اولا : تكوين الوزارة و صلاحياتها :

يترتب على المسؤولية التضامنية للوزراء نتيجة عامة هي ان الوزراء يشكلون جهازا جماعيا يطلق عليه اسم مجلس الوزراء . و بما ان القاعدة تقتضي بان تقابل كل سلطة مسؤولية ، فوجب ان يكون لمجلس الوزراء بالتالي حق تقرير سياسة الحكومة العامة . و ما دلم الوزراء مسؤولين بالتضامن ، فمن المفترض ان يقرروا هذه السياسة مشتركين .

فكيف يتم تأليف الوزارة ؟ و ما هي صلاحياتها و صلاحيات رئيسها ؟ و اخيرا ما هي صلاحيات الوزراء الفردية ؟

(1) Hauriou : op. Cit. P 213.

(2) Gicquel : op. Cit. P 116 .

١- تأليف الوزارة :

ان رئيس الدولة هو الذي يسمي رئيس مجلس الوزراء ، و يدعو الى تشكيل الوزارة . و لا يملك رئيس الدولة الحرية المطلقة في هذه التسمية . بل هو مقيد باختيار الشخص الذي يتمكن من تشكيل وزارة تتمكن من الحصول على ثقة الاغلبية البرلمانية . و في هذا المجال لا بد من التمييز بين نظام الثنائية الحزبية و نظام تعدد الاحزاب .

ففي نظام الثنائية الحزبية ، تكون حرية رئيس الدولة مقيدة باختيار زعيم الحزب الذي حصل على اغلبية المقاعد في البرلمان ، لان هذا الاخير يستطيع ان يشكل الحكومة التي تحصل على ثقة البرلمان .

اما في ظل نظام تعدد الاحزاب فيتمتع رئيس الدولة بحرية اكبر في الاختيار ، فيكون لديه الخيار بين اكثر من شخصية سياسية قادرة على تشكيل وزارة تحظى بثقة البرلمان . و هذه السلطة لمسي الاختيار ليست قاصرة على اختيار رئيس الوزراء بل انها تمتد الى اختيار الوزراء انفسهم ، لانه لا وجود لحزب يحظى باغلبية المقاعد في البرلمان يفرض نفسه لو يفرض وزراءه (١) .

كما ان تكوين الوزارة ليس واحدا في جميع الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ، ففي بريطانيا تضم الوزارة عددا كبيرا من الوزراء ، يصل عددهم احيانا الى مئة . الا ان الوزارة بهذا العدد الضخم لا تستطيع ان تكون مجلسا قادرا على وضع السياسة العامة للدولة و تسيير شؤون الحكم بسرعة و حزم و في بعض الاحيان بسرية . و لذلك صدر في العام ١٩٣٧ قانون كرس عرفا كفن متبعا في بريطانيا يقضي بوجود مجلس وزراء . فعند تأليف الوزارة يعين الملك بناء على اقتراح الوزير الاول عددا من الوزراء يشكلون ودهم مجلس الوزراء .

و عدد اعضاء مجلس الوزراء البريطاني في الظروف العادية لا يزيد على العشرين . لما في الظروف الاستثنائية ، فان ضرورة تركيز العمل الحكومي تقتضي بتصغير العدد ، ففي الحرب العالمية الاولى كان مجلس الوزراء البريطاني مؤلفا من خمسة اعضاء ، و في الحرب العالمية الثانية لم يتجاوز عدد مجلس الوزراء السبعة .

و مجلس الوزراء في بريطانيا يعد جهازا فوق الوزارة يتولى ادارة شؤون الحكم الهامة ، بموجب تفويض من سائر الوزراء الذين ينحصر دورهم بالتنفيذ ، و يظلون مسؤولين مسؤولية جماعية عن اعمال الحكومة امام البرلمان (٢).

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق ، ص ٤٧ .

(٢) انور الخطيب : المجموعة الدستورية - قسم الثاني - منشور لبنان ج٢ بدون ناشر بيروت ١٩٧٠ ، ص ٢٣٢ .

و عرفت فرنسا في عهد الجمهورية الثالثة التمييز بين مجلس الوزراء الذي يعقد برئاسة رئيس الجمهورية و يضم سائر الوزراء ، سواء كانوا وزراء بحقائب لم وزراء دولة ، هو المجلس الوزاري الذي يعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء و يضم بالإضافة إلى الوزراء نواب الوزراء و يقوم المجلس الوزاري بالأعمال التشريعية و إنجاز الأبحاث الضرورية لاتخاذ القرارات العامة ، في حين يتولى مجلس الوزراء اتخاذ القرارات في شؤون الدولة و الحكم .

٢- صلاحيات الوزارة :

إن الوزارة هي الركن الأساسي في النظام البرلماني ، التي يمارسها ممارسة السلطة التنفيذية ، وهي تتمتع بصلاحيات واسعة تتلخص في الأمور التالية :

- ١- وضع السياسة العامة ، أي تحديد الاتجاهات السياسية التي تتبعها الدولة على الصعيدين الداخلي والدولي .
- ٢- الإشراف على لادرات الدولة وتعيين موظفيها .
- ٣- وضع مشروع الموازنة العامة للدولة ، وهذه الموازنة تعكس سياسة الوزارة الاقتصادية والمالية ، ويتولى البرلمان مناقشتها وإقرارها .
- ٤- إصدار الأنظمة المختلفة ، والمراسيم التشريعية بمقتضى تفويض من السلطة التشريعية ، ومراسيم الضرورة عند وجود ظروف تستدعي اتخاذ إجراءات لا تحتل التأخير .

و النظام البرلماني الذي يقوم على أساس الفصل المرن بين السلطات يمنح صلاحية اقتراح القوانين لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية . ومن الملاحظ أن معظم القوانين التي يقرها البرلمان وهي مشاريع قوانين اقترحتها الحكومة ، و ذلك لأن الحكومة على تماس مباشر مع المشاكل التي تعفيها الدولة وقضاياها المختلفة .

٣- صلاحيات رئيس الوزارة :

إن الشخص الذي كلفه رئيس الدولة تشكيل الحكومة يمثل عن سائر الوزراء الذين يكونون معه الوزارة ، بأنه صاحب الفضل في تكوينها . لذلك كان له الحق في ترأس جلسات مجلس الوزراء .

و اختلف الفقه حول دور رئيس الوزارة ، فذهب البعض إلى أنه وزير كسائر الوزراء لا ميزة له عليهم . وذهب البعض الآخر إلى أنه يمثل على سائر الوزراء لا من الوجهة القانونية فحسب بل من وجهة النفوذ السياسي أيضا .

لما تكن الآراء حول دور رئيس الوزارة ، فهو لا يفتقد للموجه الذي لا على عهده ، أنه يدير شؤون الوزارة و ينسق بين الوزراء و يوجه عملهم . فهو الذي يمثل تجانس الوزراء و وحدتهم ، و عليه تقع مهمة الحفاظ على هذه الوحدة و استمرارها . و بهذه الصفة توجه إلى رئيس الوزراء الاستجابات المتعلقة بسياسة الحكومة العامة ، وله الحق في طرح الثقة بالحكومة .

و هذه المهام التي تشمل قيادة الوزارة من الناحيتين السياسية والإدارية ، تستنزف كل جهد الرئيس ووقته ، لهذا نلاحظ ان رؤساء الوزارات يكونون على الغالب بدون حقيبة وزارية(١).

و بذلك نرى ان رئيس الوزارة يتمتع بصلاحيات مهمة الى درجة ان احد نواب مجلس العموم البريطاني عبر عن ذلك بقوله : " ان السلطة انتقلت من الملك الى مجلس العموم ، وانتقل قسم كبير من هذه السلطة من مجلس العموم الى مجلس الوزراء ثم من مجلس الوزراء الى الوزير الاول " (٢).

تجدر الإشارة الى ان العديد من الدستوريين التي أخذت بالنظام البرلماني لا تكفي بالنص صراحة على وجود منصب رئيس الوزارة ، بل تنص على صلاحيات يتمتع بها بشكل مستقل عن صلاحيات باقي الوزراء .

٤- صلاحيات الوزراء للحقيبة :

يستولي الوزراء ممارسة السلطة الاجرائية من خلال المشاركة في اتخاذ القرارات في مجلس الوزراء . كما انهم يتولون ادارة وزاراتهم والاشرف على اجهزتها وموظفيها . وبذلك يكون للوزير صفتان :

- صفة سياسية ، باعتباره جزءا من السلطة التنفيذية يمارسها من خلال المشاركة في وضع السياسة العامة للوزارة و التصويت على القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ، فيكون بالتالي مسؤولا بالتضامن مع باقي الوزراء عن السياسة العامة للوزارة امام البرلمان .
- وصفة ادارية باعتباره الرئيس الاداري للوزارة التي يتولاها ، فيقوم بادارة شؤون وزارته وتنظيمها ويشرف على الادارات التابعة لوزارته وموظفيها ، بما له من الصلاحيات التنظيمية والادارية (٣) . و يكون الوزير مسؤولا عن اعمال وزارته امام البرلمان ، و تخضع الاعمال الادارية الصادرة عنه لرقابة القضاء الاداري .

و يتولى الوزراء حقيبة وزارية او اكثر ، كما يمكن ان لا يتولوا أية حقيبة ، وبذلك يكون الوزراء نوعين : وزراء بحقيبة و وزراء دولة . و يتم تعيين وزراء الدولة من قبل رئيس الدولة دون ان يسند اليهم أية حقيبة وزارية ، ولما يطلب منهم الاهتمام بقضية معينة او بشأن من شؤون الدولة . و مع ذلك فوزير الدولة يشارك في جلسات مجلس الوزراء ، و يشارك في التصويت على مقرراته .

و الهدف من تعيين وزراء الدولة هو الاستمالة باصحاب الخبرة في الشؤون المختلفة ، و يتم اللجوء الى هذا الأسلوب ، في الوزارات الانتكالية بهدف ارضاء اكبر عدد منها و كسب اصولتها في البرلمان عند التصويت على الثقة (٤).

(١) انور الخطيب : المرجع السابق . دستور لبنان . ص ٢٢٤ .

(٢) انور الخطيب : المجموعة الدستورية . قسم الأول ، الدولة و النظم السياسية . ج٢ جديون نشر . بيروت ١٩٧٠ . ص ١٧٤ .

(٣) فوزي حيش : الادارة العامة و التنظيم الاداري . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٩١ . ص ٣٧٣ .

(٤) المجموعة السياسية : المرجع السابق . ج ٧ . ص ٢٨٩ .

و من اهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوزير :

أ- السلطة التسلسلية : باعتباره الرئيس التسلسلي الاعلى لكل الاجهزة الادارية التي تتألف منها وزارته و بهذه الصفة يمتلك صلاحيات واسعة من اعمها تنظيم اجهزة وزارته، و تنظيم الاوضاع الوظيفية للعاملين في وزارته .

ب- التوقيع على المراسيم الصادرة عن رئيس الدولة ، فهو يشارك كلا من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء في التوقيع على المراسيم التي لها علاقة بوزارته .

ج- تمثيل وزارته امام الغير : وله في هذا المجال اسدور القرارات الادارية النافذة التي تلزم الدولة تجاه الآخرين ، كذلك التي تنفي حقوقا للأفراد في ذمتها . و لا يشذ عن هذه القاعدة العامة الا بنص تشريعي صريح خاص^(١).

ثانيا : خصائص الوزارة في النظام البرلماني :

نعتبر الوزارة محور النظام البرلماني ، و هي تتمتع بخصائص تميزها عن الوزارة في الانظمة السياسية الاخرى ، ومن اهم هذه الخصائص :

١- التباين الوزارة من البرلمان : و هذا الاسلوب مطبق غالبيته في الدول التي تأخذ النظام البرلماني التقليدي فالتباين السياسي الذي يحصل على الاغلبية البرلمانية يستطيع الوصول الى السلطة وتشكيل الوزارة .

٢- استناد الوزارة الى ثقة البرلمان : فالوزارة في النظام البرلماني تحكم بالاستناد الى ثقة الاغلبية البرلمانية ، وعندما تفقد هذه الثقة تستقيل ، و للوزارة مسؤولية بشكل جماعي عن تنفيذ السياسة العامة التي تنال الثقة على اساسها من البرلمان . و البرلمان و في حال الانحراف عن هذه السياسة للتصويت على حجب الثقة عن الحكومة (٢).

٣- الوزارة مؤسسة لها كيان مستقل عن رئاسة الدولة ، و يرأس هذه المؤسسة رئيس مجلس الوزراء ، وهو شخص آخر غير شخص رئيس الدولة . ولا يعني ذلك ان السلطة التنفيذية تتلأ برئيس هذا المجلس وحده ، بل هي من اختصاص مجلس الوزراء باعتباره مؤسسة قائمة بذاتها ، يتمتع بصلاحيات مستقلة .

٤- التضامن بين اعضاء الوزارة : من اهم خصائص الوزارة ، وهو شرط اساسي في تشكيلها ، لان الوزارة في النظام البرلماني تتكون من عدد من الوزراء المتضامنين فيما بينهم ، بحيث يشكلون مجلسا متضامنا يطلق عليه مجلس الوزراء (٣). و داخل هذا المجلس تتخذ القرارات العامة التي تتعلق بممارسة السلطة الاجرائية . و على الوزراء جميعا العمل على تنفيذ هذه القرارات و الدفاع عنها . و هذه القرارات تسأل عنها الوزارة كلها و لا يجوز لاحد الوزراء التصل من المسؤولية على اساس انه كان غائبا وقت صدور القرار او انه لم يوافق عليه .

(١) يوسف سعد الله الخوري : المرجع السابق. ج ١ . ص ٧٠ .

(2) Gicquel : op. Cit. P 116 .

(٣) محمد المجنوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان - منشورات عويدات بيروت ١٩٧٢ . ص ٢٩١ .

و على الوزير الذي يتصل من المسؤولية الوزارية ان يقدم استقالته ، و الا عد موافقا على جميع القرارات الصادرة عن الوزارة ، سواء تلك التي وافق عليها ام لم يوافق .

٥- **المتجتمس بهمن الوزراء .** و هذا يعني وجود قدر من الانسجام بين اعضاء الوزارة و التجانس لادارة السياسة العامة للدولة . لذلك فان النظام البرلماني الامثل هو نظام الثنائية الحزبية ، الذي يتولى حزب واحد تشكيل الوزارة ، يكون لدى اعضائها مبول و افكار سياسية مشتركة . وهذا ما يكفل للوزارة الاستقرار اللازم . الا ان هذا الاستقرار يتمثر في حال تعدد الاحزاب السياسية و عجز أي حزب عن الحصول على الاغلبية المطلوبة لنيل ثقة البرلمان (١)

٥- **الجمع بين النيابة والوزارة .** وهذه القاعدة طبقت في فرنسا في عهدي الجمهوريتين الثالثة والرابعة و في انكلترا يكون الوزراء اعضاء من مجلس العموم و هذه المسألة تثير لغطا و تساؤلا لان النظام البرلماني يقوم على اساس الفصل بين السلطين التشريعية و التنفيذية ، وازدواجية في العملين النيابي و الوزاري يشكل تناقضا مع هذا المبدأ المكرس عرفيا في النظام البرلماني . و هذا ما حدا بكثير من الانظمة البرلمانية و في ظلومتها فرنسا ، الى اعتماد مبدأ عام هو الفصل بين النيابة والوزارة ، حرصا على استقلالية السلطين التشريعية و التنفيذية ، و تلافا لمخاطر التدخل بينهما (٢).

ثالثا : اشكال الوزارة في النظام البرلماني :

ان النظام البرلماني ، كما اشرنا سابقا ، يقوم على المنافسة الحزبية بهدف الوصول الى الحكم و تشكيل الوزارة . وبما ان التجانس بين اعضاء الوزارة هو من اهم خصائص النظام البرلماني ، فان اختلاف النظام الحزبي القائم في الدولة يؤدي الى تنوع اشكال الوزارات . فمن الممكن في ظل نظم الثنائية الحزبية تشكيل وزارة تضم اعضاء متجتمسين من حيث الافكار و التوجهات السياسية . اما في ظل نظم التعددية الحزبية من الصعب تشكيل حكومة من اعضاء متجتمسين ، فتضطر الاحزاب عندها الى الائتلاف لتشكيل الوزارة .

و* **للجوء الى هذا الاسلوب يعني فقدان التجانس الوزاري ، و ان كان احبانا يساعد البلاد مؤقتا على تلافى الازمات الوزارية . وفقدان التجانس او الانسجام لا يسمح بتحديد المسؤوليات ، ويتيح لكل حزب من الاحزاب المتنافسة في الحكومة فرصة لتهرب من المسؤولية ملقيا بعبء كل فشل على حزب او الاحزاب المتحالفة الاخرى *** (٣)

و للوزارة الائتلافية اشكال متعددة ، اهمها :

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٣٧ .

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق ص ٢٦٥ .

(٣) محمد المجذوب : دراسات في السياسة و الاحزاب . منشورات عويدات بيروت ١٩٧٢ . ص ١٠١ .

أ- الجمع بين أحزاب متقلبة : تجمع بينهما أفكار سياسية و متقلبة ، وهذا النوع من الوزارات ظهر في فرنسا عقب الحرب العالمية الثانية (١). إلا أن هذه الوزارات لم تتم طويلا ، لأن الائتلاف لم يكن صلبا بين الأحزاب بسبب عدم التسجيل في التوجهات السياسية .

ب- وزارة الوحدة الوطنية : التي يتم اللجوء إليها في أوقات الحروب والأزمات السياسية الكبرى التي تعصف بالبلاد ، بهدف مواجهة المخاطر والمشاركة في تحمل المسؤولية في ظل أوضاع عصيبة لا مجال فيها للخلافات السياسية . ففي فرنسا تم تشكيل حكومة من هذا النوع خلال الحرب العالمية الأولى برئاسة جورج كليمنصو . و يمكن تطبيق هذا النوع في ظل نظام للثنائية الحزبية ، ففي الحرب العالمية الثانية ، تم في إنكلترا تشكيل حكومة ائتلافية بين المحافظين والعمال برئاسة تشرشل ، و بمجرد أن انتهت الحرب انتهى الائتلاف الحكومي (٢).

ج- وزارة التكنوقراط ، فعندما تعجز الأحزاب السياسية عن الائتلاف في سبيل تشكيل الحكومة ، يتم تشكيل حكومة تضم عددا من اصحاب الاختصاص في شؤون الاقتصاد والصناعة و المهن الحرة الذين يعملون على إدارة شؤون الدولة دون اتخاذ مواقف سياسية ذات شأن .

رابعاً : للمسؤولية الوزارية :

إن رئيس الدولة ، كما ذكرنا ، غير مسؤول من الناحية السياسية أمام البرلمان ، وهذا يستتبع ضرورة وجود هيئة تكون مسؤولة عن أعمال السلطة التنفيذية أمام البرلمان . وهذه الهيئة هي الوزارة على اعتبار أنها السلطة التي تتلأ بها السلطة الاجرائية ، وهي التي تتولى شؤون الحكم في الدولة .

و أشكال المسؤولية الوزارية ، على ثلاثة أنواع :

أ- المسؤولية المدنية التي تنشأ بسبب ارتكاب الوزير خطأ في ممارسة أعمال وظيفته ، يلحق ضرراً بالدولة و بالأفراد و لا يترتب عليه عقوبة جزائية ، بل التعويض عن الضرر .

ب- المسؤولية الجزائية التي تنشأ عندما يرتكب الوزير جريمة أثناء ممارسة أعمال وظيفته أو بمناسبتها ، كاختلاس المال العام . و ليس المقصود في هذا المجال الجرائم التي يرتكبها الوزير في حياته الخاصة ، فهذه الجرائم معقبة عليها ، من دون شك ، أمام المحاكم العادية . و لكن المقصود هو الجرائم التي يرتكبها الوزير أثناء ممارسة مهامه الوزارية . و تختلف التشريعات الوطنية بصنعها ، فبعض الدول تجعلها من اختصاص محاكم سياسية أو خاصة ، والبعض الآخر من اختصاص المحاكم العادية.

(١) ليمون رباط : المرجع السابق . ج ٢ . ص ٦٤٠ .

(٢) الموسوعة السياسية : المرجع السابق . ج ٧ . ص ٢٨٨ .

ج-المسؤولية السياسية و هي التي تهمننا هنا و تتمثل في مساعدة الوزارة امام البرلمان عن الاعمال التي قام بها اعضاؤها بشكل جماعي او فردي ، وفقا لاجراء خاص يلحظه الدستور . و قد يؤدي هذا الاجراء الى جزاء ايجابي ، أي منح الثقة ، او سلبى ، أي سحب الثقة (١).

و لكن ما هي انواع مسؤولية الوزارة السياسية ؟ و كيف يتم تحريكها؟

١- انواع المسؤولية السياسية :

للمسؤولية السياسية للوزارة نوعان :

أ- المسؤولية التضامنية او الجماعية : تعني ان جميع اعضاء الوزارة مسؤولون بشكل متضامن عن السياسة العامة للحكومة ، التي اشتركوا في وضعها ، و اخذوا موافقة البرلمان على اتباعها . و بذلك فان اعمال الوزارة يجب ان تأتي متفقة مع هذه السياسة ، فلا يجوز الخروج عليها ، لان البرلمان يمتلك سحب الثقة من الوزارة . و الوزراء مسؤولون عن اعمال الحكومة امام البرلمان بالتضامن ، حتى و لو قام بهذه الاعمال احدهم . و " المسؤولية الجماعية لا تنجم عن اعمال الوزارة فصلا ، بل تنتج عن تقصيرها و اهمالها و عن جميع الاعمال الصادرة عن رئاسة الجمهورية سواء كانت موقعة منهم كما يوجه القانون ام لم تكن موقعة . و سبب مسؤوليتهم الاخيرة هو تقصيرهم في عدم الاعتراض على تلك الاعمال " و لعدم مسؤولية رئيس الجمهورية عنها " (٢). كما ان التوقيع الوزاري المجاور بشكل التعبير المادي عن قبول الوزير تحمل مسؤولية العمل الصادر عن الرئيس .

و تجدر الاشارة الى ان المسؤولية التضامنية توجد في النظام البرلماني و ليس في غيره ، كما انها فاصلة على المسؤولية السياسية وحدها ، فالوزير الذي يرتكب جريمة يعاقب عليها بمفرده دون سائر الوزراء (٣). و المسؤولية الجماعية للوزارة من الناحية السياسية تستتبع سقوط الوزارة بكاملها ، واضطرارها الى الاستقالة في حال سحب الثقة منها .

ب- المسؤولية الفردية : و تعني ان كل وزير مسؤول عن اعمال وزارته . فالوزير يتخذ القرارات اللازمة لادارة شؤنها ، و يجب ان تكون القرارات متوافقة مع السياسة العامة للحكومة ، فالبرلمان ان يسحب الثقة منه بمفرده ، دون ان يكون لذلك تأثير في الوزارة التي تستمر في ممارسة شؤون السلطة التنفيذية .

(١) نقولا فتوش : مسؤولية الوزير و اصول محاكمته ، ط٢. دار العلم للملايين بيروت . ٢٠٠١هـ ، ص ٦٤ .

(٢) حسن الحسن : الانظمة السياسية و الدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية . دار المنشورات الحرفية (مطبعة صادر) بيروت ١٩٧١ . ص ٢١٦ .

(٣) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٥٧ .

و يشترط لقيام المسؤولية الفردية للوزراء عدم موافقة مجلس الوزراء على العمل الذي قاموا به ، لان في حال مناقشة الحكومة للعمل و الموافقة عليه تكون الحكومة مسؤولة عنه مسؤولية تضامنية و ليس مسؤولية فردية .

و الوزراء مسؤولون عن الاعمال التي يقومون بها شخصيا او تلك التي يقوم بها الموظفون التابعون لهم ، لان كل وزير مسؤول عن ادارة مصالح وزلته ، كما ان اعمال الموظفون تشكل تعبيرا عن ارائته طالما انه لم يصممها او يعترض عليها .

و تصدر الاشارة السلي انه من الصعب التمييز بين الاعمال التي تعد شخصية و تلك التي تدخل في نطاق السياسة العامة للحكومة ، لا غالبا ما يلجأ رئيس الحكومة الى اعلان تضامن الحكومة مع الوزير الذي يوجه الانتقاد الى عمله ، فتحول المسؤولية الفردية الى مسؤولية تضامنية .

و يبدو ان المسؤولية السياسية أصبحت لا تضطلع بدورها ، لان الحكومات تطمئن الى اقلية برلمانية غير قابلة للخرق ، والى قاعدة التضامن الوزاري (١). فضلا في لبنان لم تسحب الثقة يوما من أي حكومة او أي وزير و السبب يعود الى ان الحكومة غالبا ما تستند الى قاعدة برلمانية صلبة تحول دون سحب الثقة منها .

٢- وسائل تحريك المسؤولية السياسية للوزراء :

تتعدد الوسائل التي يملكها البرلمان لتحريك المسؤولية السياسية للوزراء ، وهي :

١-السؤال الذي يشكل اجراء دستوريا يستخدمه النواب للحصول على المعلومات حول موضوع معين من الحكومة او من احد وزرائها . ويشكل وسيلة حوار فعالة بين الحكومة و البرلمان (٢). و بعبارة اخرى فان السؤال هو الوسيلة التي تمكن النواب من الاستعلام حول موضوع معين يتعلق بعمل الحكومة او الادارة. فلا مجال هنا للمناقشة ، ولا يترتب على السؤال تصويت على قرار معين ، وانما هو اجراء تمهيدي قد يتبعه الاستجواب في حال كانت المعلومات التي قدمها الوزير غير مقبولة . ظهرت الاسئلة في انكلترا في القرن الثامن عشر ، و استخدمت في مجلس العموم ، واصبحت فيما بعد نموذجا اعتمدته البرلمانات المختلفة في الدول التي اخذت بالنظام البرلماني (٣).

و الاسئلة نوعان : خطية و شفوية . ومن الممكن توجيهها الى الوزارة برمتها او الى احد الوزراء بمفرده و ذلك في الدورات العادية او الاستثنائية . و في حال كان السؤال شفويا كان على الوزير ان يجيب فورا او ان يطلب التأجيل الى الجملة التالية . لما في حال كان السؤال خطيا لوجه الى الحكومة او الوزير المقصود بواسطة رئيس المجلس . وعلى الحكومة الاجابة خلال مدة محددة . ولذا انقضت هذه المهلة دون ورود الجواب من الحكومة او كان الجواب غير مقنع كان من حق النائب تحويل سؤاله الى استجواب .

(١) انغولا فترش : المرجع السابق . ص ٦٦.

(2) Gricquel : op . Cit . p 659.

(٣) المجمع الدستوري : المرجع السابق . ص ٥٥.

٢- الاستجواب الذي يتضمن معنى النقد و الاتهام الموجه الى الحكومة او الى احد وزرائها ، و هو يتضمن ايضا عنصر المحاسبة عن كيفية تصرفها في شؤون الحكم والادارة. و يختلف الاستجواب عن السؤال من عدة نواح ، فالسؤال لا يتضمن معنى النقد و الاتهام ، واقما هو مجرد استيضاح حول مسألة معينة ، كما انه يبقى محصورا بين النائب السائل و الوزير المجوب . اما بالنسبة للاستجواب فمن حق جميع اعضاء البرلمان المشاركة فيه . كما ان الاستجواب قد يدفع النائب الذي وجه الاستجواب الى طرح الثقة بالوزير المستجوب او الحكومة . اما في حالة السؤال فيكتفي النائب عند عدم الاقتناع بجواب الحكومة بتحويل السؤال الى استجواب و لا يمكنه طرح الثقة مباشرة (١).

و يجوز لمن قدم الاستجواب ان يتراجع عنه ، الا انه يحق لأي نائب ان يتبنى الاستجواب المتراجع عنه . و يرتدب على الاستجواب اما تشكيل لجنة تحقيق برلمانية في حال تبين ان هناك موضوعا معيناً يحتاج الى تحقيق ، و اما طرح الثقة بالحكومة .

و يمكن ان يشمل الاستجواب أي موضوع من المواضيع الداخلية او الخارجية ، الا انه لا يجوز ان يشمل عملا من اعمال رئيس الدولة ، كلن يكون تسمية رئيس الحكومة موضوعا للاستجواب (٢).

٣- التحقيق البرلماني : فليبرلمان ان يشكل لجنة من اعضائه بباط بها مهمة التحقيق بموضوع معين يتعلق بمعاملة الحكومة للسلطة الاجرائية ، فيكون لهذه اللجنة جمع المعلومات و تقصي الحقائق و استدعاء الشهود و سماع الاقادات و هي تعد تقريرا ترفعه الى البرلمان الذي يقوم بمناقشته ، فلذا تبين وجود تقصير من جانب الحكومة او احد اعضائها يمكن طرح الثقة بها ، او بالوزير المعاصر (٣).

و يهدف التحقيق البرلماني الى التأكد من حسن سير الاعمال في الدولة ، و توضيح بعض القضايا التي تهم الرأي العام و تثير التساؤل عما اذا كان ثمة تصرفات غير دستورية تستدعي اقامة مسؤولية الحكومة السياسية .

٤- طرح الثقة بالحكومة : اذا لم يقتنع النائب المستجوب بجواب الحكومة او جواب احد اعضائها ، او تبين له بعد اجراء التحقيق البرلماني وجود تقصير من جانب الحكومة او جانب احد اعضائها يمكنه طلب سحب الثقة . و في حال صوت البرلمان بالاغلبية المطلقة على سحب الثقة كان على الحكومة او الوزير المعني الاستقالة .

و للحكومة او لاحد اعضائها طلب طرح الثقة بمناسبة مناقشة أي مشروع امام البرلمان . و معنى ذلك ان الحكومة تعلق الثقة على قبول المشروع ، فاذا رفض المشروع اعتبرت الثقة ملزومة من الحكومة (٤).

(١) اسون رباط : المرجع السابق . ج ٢ . ص ٢٢٠ .

(٢) حسن الحسن : المرجع السابق . ص ٢١٢ .

(٣) محمد الخطوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . مرجع سابق . ص ٢٦٢ .

(٤) نور الخطيب : الاصول البرلمانية في لبنان و سائر الدول العربية . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٦١ . ص ٣٩٦ .

خامسا : علاقة الوزارة بالبرلمان :

انتشر النظام البرلماني في العديد من الدول . و كان من الطبيعي ان تستعير كل دولة الاصول العامة لهذا النظام . و مع ذلك اختلف تطبيق هذا النظام من دولة الى اخرى ، تحت تأثير الظروف السياسية السائدة في كل منها. لذلك لم تكن علاقة الوزارة بالبرلمان واحدة في جميع الدول التي اخذت بالامس العلة للنظام البرلماني .

و الفكرة السائدة في الحكومة البرلمانية ليست المساواة التامة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ، وانما هي التوازن بين هاتين السلطتين . الا ان هذا التوازن بين البرلمان و الوزارة يختلف في بعض الدول لصالح الوزارة ، و في دول اخرى لصالح البرلمان . ففي الحالة الاولى يتجه النظام البرلماني نحو النظام الرئاسي ، و في الحالة الثانية يتجه نحو النظام المجلسي . و لكل من الحالتين ظروف و اسباب .

١- **اختلال التوازن لصالح البرلمان :** فعلى الرغم من ان الدستور الفرنسي الصادر في العام ١٨٧٥ قد اخذ بامس النظام البرلماني كما ظهرت في انكلترا ، الا ان التطبيق العملي لهذه الامس ادى الى رجوح السلطة التشريعية على التنفيذية . و تفسير ذلك يكمن في اسباب عديدة اهمها :

- أ- غياب الاحزاب الكبرى التي تستطيع تأمين التجانس في الاغلبية البرلمانية ، و بالتالي تأمين الاستقرار للوزارة . فبسبب تفكك الاحزاب لم يكن من الممكن تشكيل اغلبية الا باتتلاف كل لا يجمعها مبدأ واحد و رئيس واحد . فالاغلبية البرلمانية كانت دوما معرضة للتفكك ، فلم يكن بوسعها ان تؤمن الاستقرار للوزارة . كما ان المسؤولية الوزارية التي كان يمكن ان تثار في أي حين ، و لأي سبب ، مهما كان ناقها ، سببت انهيار نفوذ الوزارة وسيطرة البرلمان (١).
- ب- انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان يضعف من مركزه و يجعله خاضعا له . هذا ما يؤدي الى تقوية مركز البرلمان .
- ج- نصوص دستور الجمهورية الثالثة ، تجعل للصدر للبرلمان ، و لا تميز الى وجود وزارة قوية تتنازع المكاة الاولى (٢).

٢- **اختلال التوازن لصالح الوزارة :** فالنظام النمساوي الانكليزي هو المثال البارز على هذه الصورة من العلاقة بين الوزارة و البرلمان . فعلى الرغم من ان البرلمان هو صاحب المكاة الاولى وفقا للنصوص الدستورية . فان الوزارة هي التي تحتل مركز الثقل . فالوزارة هي التي تقود الدولة ، وهي التي تقود البرلمان نفسه .

يرجع ذلك الى التقاطع الحزبي الذي يقوم على وجود حزبين يتناوبان على الحكم ،* و بفضل النظام الحياة الحزبية و انضباطها في انكلترا نجد في البرلمان دائما اغلبية متجانسة متقاومة مستعدة في كل وقت لدعم الحكومة . وفي ذلك يكمن سر نجاح الحياة البرلمانية و سر استقرار الحياة السياسية في هذا البلد (٣).

(١) انور الخطيب : الدولة و انظم السياسية . مرجع سبق ، ص ١٨٢ .

(٢) محمد كامل ليله : انظم السياسية ، الدولة و الحكومة دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٩ . ص ٩٥٩ .

(٣) محمد المجذوب : دراسات في السياسة و الاحزاب . منشورات عويدات . بيروت ١٩٧٢ ص ٩٤ .

الفصل الثاني : التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

مدخل لدراسة النظام الدستوري اللبناني (الجمهورية الاولى) :

لكي نتعرف على النظام الدستوري اللبناني ، لا بد لنا من ان نبحث في الاحداث التاريخية التي واكبت ولادة الدولة اللبنانية ثم في مصادر النظام الدستوري اللبناني و نختم البحث بطبيعة النظام الدستوري اللبناني .

اولا : الاحداث التاريخية التي واكبت ولادة الدولة اللبنانية

ان النظام الدستوري ثمره الاحداث والتغيرات التي تشهدها الدولة ، و مرآة لما يفشى ومطعمها السياسي والاجتماعي من آمال و تطلعات . ولهذا يصعب علينا فهم مضمون النظام الدستوري لذا حاولنا رسمها بشكل منفصل عن الاحداث التاريخية والتطورات السياسية والاجتماعية التي أدت الى ظهورها (١).

و في هذه الفقرة سنتناول الاحداث التاريخية التي أدت الى ولادة الدولة اللبنانية و من اهمها :

١- انتصار العثمانيين على المماليك في معركة مرج دابق في العام ١٥١٦، وخضوع الاراضي اللبنانية لحكم العثمانيين الذي استمر اربعة قرون متتالية . و نتيجة للصراعات الطائفية الدامية في العام ١٨٤٠ تم تقسيم منطقة جبل لبنان الى قاتمقاميتين، يحكم احدهما قاتمقام مسيحي و الاخرى قاتمقام مسلم . لكن تجدد الاحداث الطائفية في العام ١٨٦٠ أدى الى خضوع جبل لبنان لحكم ذاتي، وتبسط الحكم بمقتصر عثمانى غير مسلم .

٢- اندلاع الحرب العالمية الاولى التي اشترك فيها العثمانيون الى جانب ألمانيا والنمسا في مواجهة فرنسا و انكلترا و روسيا ، و ميلادة العثمانيين الى للقضاء على نظام الحكم الذاتي في منطقة جبل لبنان ، و اخضاعها من جديد للحكم العثماني المباشر .

٣- توقيع كل من بريطانيا و فرنسا ، في العام ١٩١٦ ، على معاهدة سايكس-بيكو ، التي نصت على تقاسم الممتلكات التي كانت خاضعة للحكم العثماني ، و الاتفاق على اخضاع الاراضي اللبنانية للحكم الفرنسي .

٤- انهيار الدولة العثمانية ، في العام ١٩١٨ ، و دخول الجيوش الفرنسية ، الى لبنان ، بعد انسحاب القوات العثمانية منه . واعتبار ذلك بمثابة احتلال للاراضي اللبنانية ، لانه لا يوجد أي سند لو نص دولي يجيز لفرنسا دخول الاراضي اللبنانية ، و استمرار الاحتلال العسكري الفرنسي نحو عشرين شهرا ، الى ان حصلت فرنسا على نصوص دولية تمكها من تحويل الاحتلال الى انتداب (٢) .

(١) محمد المجذوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . مرجع سابق . ص ٢٩ .

(٢) بيان توبهش : تطور للنظام الدستوري و السياسي اللبناني (١٩٢٠ - ١٩٩٥) بدون ناشر بيروت ١٩٩٦ . ص ١٨٧ .

٥- انعقاد مؤتمر للحلفاء في مدينة سان ريمو الإيطالية في ٢٨ نيسان ١٩٢٠ ، وقرار وضع كل من سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسي .

٦- تكليف الجنرال غورو اتخاذ الاجراءات اللازمة لتكريس الانتداب ، وزحف للقوات الفرنسية الى المناطق السورية التي رفضت الخضوع للانتداب ، وانتشرها على القوات العربية في " معركة ميسلون " ، واتجاه الجنرال غورو بعد استتباب الامن في مناطق الانتداب الفرنسي الى تنظيم هذه المناطق من الناحية الادارية (١).

٨- اعلان الجنرال غورو ، في الاول من ايلول ، ولادة دولة لبنان الكبير ، في احتفال كبير حضره كل من المفتي مصطفى نجا والبطريرك الماروني الياس الحويك . و صدور قرار يحمل الرقم ٢٣٦ حدد التنظيم الاداري المؤقت لدولة لبنان الكبير بانتظار صياغة قانون اساسي لها . و اهم ما جاء فيه :

أ-مطالبة السلطة التنفيذية بموظف فرنسي ، يسمى حاكم لبنان الكبير ، يعينه المفوض السامي ، ويكون مسؤولا امامه فقط . و يقوم الى جانب الحاكم الفرنسي ، مجلس مكون من خمسة عشر عضوا يطلق عليه اسم " اللجنة الادارية للبنان الكبير " . و يتولى المفوض السامي ، بناء على اقتراح حاكم لبنان الكبير ، تعيين اعضاء هذه اللجنة ، و ذلك على اساس طائفي . و يكون للجنة المذكورة صلاحيات مشابهة لصلاحيات مجلس الادارة في عهد المتصرفية ، و تقتصر على الاستشارة وابداء الرأي .

ب-جعل مدينة بيروت عاصمة دولة لبنان الكبير وتقسيم لبنان الى اربع متصرفيات هي : لبنان الشمالي، جبل لبنان ، لبنان الجنوبي ، البقاع ، و بلدين مستقلتين هما بيروت وطرابلس (٢).

و تجدر الاشارة الى انه لا يمكن القول بان الدولة اللبنانية قد تكونت في العام ١٨٦١ ، عندما اتفقت الدول الأوروبية الخمس و تركيا على منح جبل لبنان نظامه الخاص ، لان هذا التنظيم لكتفي بجعل لبنان ادارة ذاتية ، يتولى ادارتها متصرف غير لبناني يتم تعيينه من قبل الباب العالي . بذلك بقي جبل لبنان ضمن للحظيرة العثمانية . وظهرت للدولة اللبنانية الى الوجود في العام ١٩٢٠ ، و ذلك وفقا للحدود التي رسمها الجنرال غورو . و لكن هذه الدولة لم تكن في الواقع دولة سيادة لانها كانت خاضعة للاحتلال الفرنسي (٣).

و تحققت الشخصية القانونية للدولة اللبنانية ، من الوجهة الدولية ، بقرار صدك الانتداب من قبل مجلس العصبة في العام ١٩٢٢ ، حيث عهدت المادة الاولى منه الى فرنسا العمل على تحقيق الاستقلال لكل من لبنان وسوريا بوضع نظام اساسي لكل منهما و ذلك خلال ثلاث سنوات .

(١) كمال صليبي : تاريخ لبنان الحديث . دار النهار للنشر - بيروت ١٩٩١ ص ٢٠٩ .

(٢) خليل الحندي و سلطان كاشف : دستور اللبناني قبل الطائف و بعده (ملف توثقي شامل) . المؤسسة اللبنانية للكتاب . طرابلس ٢٠٠٠ ص ٦١ .

(٣) سمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . دار الطم للملايين بيروت ١٩٧٠ ص ٣٢٢ .

و حاولت سلطات الانتداب في هذه المرحلة السيطرة على جميع مرافق الدولة و ادارتها ، فكانت تتدخل في الشؤون الداخلية ، المهم منها وغير المهم . كما ان موظفي سلطات الانتداب ، سوا لفرض سيطرتهم على الادارات اللبنانية و التدخل في كل صغيرة وكبيرة ، بدلا من الاهتمام بتدريب الموظفين و اعدادهم لتولي ادارة المرافق العامة بعد انتهاء الانتداب (١).

ثانيا : مصادر النظام الدستوري اللبناني

ان الدستور اللبناني هو دستور مدون ، اذ صدرت لحكامه في صورة نصوص تشريعية جمعت في وثيقة دستورية . وهذه النصوص تبين المبادئ و الاحكام التي يخضع لها النظام الدستوري اللبناني . و يوجد الى جانب الدستور مجموعة من الاعراف الدستورية ، يأتي على رأسها الميثاق الوطني . و بذلك يكون للنظام الدستوري اللبناني ثلاثة مصادر : الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ و تعديلاته اللاحقة بـالميثاق الوطني و الاعراف الدستورية .

١- الدستور اللبناني :

يتألف الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ (قبل تعديله في العام ١٩٦٠) من مئة مادة و مائتين . و هي موزعة على ستة أبواب . يتناول الباب الاول الاحكام الاساسية التي تنطبق بالدولة و اراضيها و حقوق اللبنانيين و واجباتهم . و يبحث الباب الثاني ببعض الاحكام العامة و السلطة التشريعية و الاحكام المنظمة لها ، كما انه يتناول الاحكام المتعلقة بالسلطة الاجرائية و يهتم الباب الثالث بمسألة انتخاب رئيس الجمهورية و تعديل الدستور و اعمال مجلس النواب . و يتضمن الباب الرابع التدابير المختلفة المتعلقة بتشكيل المجلس الاعلى و المالية للدولة . و يتناول الباب الخامس الاحكام المتعلقة بالانتخاب (لغيت جميع مواد هذا الباب بموجب القانون الدستوري رقم ٩ الصادر في العام ١٩٤٣) . و يبحث الباب السادس و الاخير في بعض الاحكام النهائية و المؤقتة .

بعد استعراض محتوى الدستور اللبناني نتناول الاحداث و الظروف المحيطة بوضع الدستور في العام ١٩٢٦ ثم نستعرض الآراء المختلفة حول اسلوب نشأة الدستور :

١-الظروف المحيطة بوضع الدستور في العام ١٩٢٦ :

ان الانتداب نظام اوجدته معاهدة الصلح لعام ١٩١٩ ، ونصت عليه المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الامم . و كان الغرض منه وضع الاقاليم التي انتزعت من تركيا و ألمانيا تحت اشراف دولي . و اعتبر الميثاق ان هذه الاقاليم لم تبلغ بعد درجة من الرقي و التقدم تمكنها من التمتع بالاستقلال . و حرصا على مصلحة هذه الاقاليم ، و رغبة في رفع مستوى شعوبها و مساعدتها على بلوغ مرتبة سامية من التقدم ، وجد الميثاق ان من الافضل لها ان توضع تحت اشراف بعض الدول المتقدمة و تحت مراقبة العصبة ذاتها (٢).

(١) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ١٩٦ .

(٢) محمد المجذوب : القانون الدولي العام . منشورات الطلي الحفوية . بيروت ٢٠٠٢ . ص ١٥٠ .

و استنادا الى المادة ٢٢ من ميثاق عصبة الامم ، و بناء على طلب فرنسا و بريطانيا ، اقر مجلس العصبة صك الانتداب في الجلسة المنعقدة في لندن في ٢٤ تموز ١٩٢٢. ونصت المادة الاولى من هذا الصك على ان تضع الدولة المنتدبة ، بالاتفاق مع السلطات المحلية ، نظاما اساسيا لسوريا و لبنان خلال ثلاث سنوات تبدأ من تاريخ الشروع في تطبيق الانتداب . وقد دخل صك الانتداب حيز التطبيق في ٢٩ ايلول ١٩٢٣ و كان ينبغي ان يكون اللبنانيين نظام اساسي في العام ١٩٢٦ .

و كان لدى اللبنانيين رغبة شديدة في وضع دستور لدولتهم ، الا ان السلطات الفرنسية بقيت نماطل في تنفيذ بنود صك الانتداب الى ان اندلعت الثورة العربية الكبرى في سوريا في العام ١٩٢٥ بقيادة سلطان باشا الاطرش . اندلعت في جبال الدروز اولا ثم امتدت لتشمل المناطق السورية بأكملها و بعض المناطق اللبنانية.

و من اهم المطالب التي نادى بها الثوار هي وضع دستور للدولة من قبل جمعية تأسيسية منتخبة . حدث ان عزلت السلطات الفرنسية الجنرال سراي Sarraïl و عينت دو جوفال De Jouvenel مفاوضا جديدا، فوعد هذا الاخير بوضع النظام الاساسي لو الدستور (١).

و في حزيران من العام ١٩٢٥ عهدت وزارة الخارجية الفرنسية مهمة وضع الدستورين اللبناني و السوري الى لجنة ثلاثية برئاسة Boncour ، و هذا يعني ان للدولة المنتكبة افردت في بداية الامر بوضع الدستور، و اخذ موظفو الانتداب يتصلون بالاموال الدينية والعلمية و الشخصيات السياسية و الاجتماعية لاخذ آرائهم بشأن الدستور و شكل الحكم و علاقة لبنان بفرنسا (٢).

و كان هؤلاء الموظفون يرسلون الاجوبة مباشرة الى اللجنة الفرنسية متجاهلين المجلس التمثيلي اللبناني المنتخب من قبل الشعب و الذي يملك ، بمقتضى المادة الاولى لصك الانتداب، الحق في المشاركة في وضع دستور البلاد ، لانها تنص على ان يتم وضع نظام اساسي بمعاونة السلطات المحلية . لذلك اعترض اعضاء المجلس التمثيلي على تصرف الدولة المنتكبة ،واستكروا تجاهلها لهم و هم للسلطة التشريعية المنتخبة من قبل الشعب .

و في جلسة ١٧ تشرين الاول ١٩٢٥ ، تقدم النائب الشيخ ابراهيم المنذر بالاقترح التالي : " بما ان المجلس التمثيلي يمثل السلطة المحلية للبلاد ، فقلنا نرغب الى السلطة المنتكبة عرض القانون الاساسي علينا لدرسه بالاتفاق معها ، و قلنا للمادة الاولى من صك الانتداب " و اقر هذا الاقتراح بالاكثرية (٣). لذلك ترك المفاوض السلمي مهمة وضع الدستور الى المجلس التمثيلي .

و انتخب المجلس التمثيلي لجنة من ١٢ عضوا ، وعندما شرعت اللجنة في عملها قامت باستشارة الهيئات السياسية و الدينية و كبار الشخصيات اللواقف على آرائها بشأن نوع الحكم و شكله . و اشترك في اعمال اللجنة ممثل الحكومة و مندوب المفاوض السلمي و لحد الخبراء الفرنسيين .

(١) محمد المنسوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان . مرجع سابق . ص ١٩٣ .

(٢) عبد عويدات : المرجع السابق . ص ٤٦١ .

(٣) نور الخطيب : المرجع السابق. دستور لبنان ص ٢٦ من الصفحة .

و عند اتمام مشروع الدستور الجديد فملت اللجنة بالموافقة و تم عرضه على المجلس التمثيلي الذي درسه في ثلاثة ايام (بين ١٨ و ٢١ ايار من العام ١٩٢٦) ووافق عليه . و نشر الدستور في ٢٢ ايار بعد موافقة المفوض السامي عليه (١).

ب- أسلوب نشأة الدستور اللبناني :

يقصد بأسلوب نشأة الدستور ، طريقة وضعه . و نشأة الدستور أسلوبان اساسيان : الاول هو الاسلوب غير الديمقراطي بحيث تصود لرادة الحكم في نشأة الدستور ، سواء نشأ الدستور بارادته المنفردة فلتأخذ الدستور شكل المذمومة ، لم تالفت فيه لرادته مع لرادة الامة فلتأخذ الدستور صورة المقعد . و الثاني هو الاسلوب الديمقراطي حيث تصود لرادة الامة و تكفرد في وضع الدستور ، سواء تمثلت لرادة الامة في جمعية تأسيسية منتخبة ، لم في اجراء استفتاء دستوري للحصول على موافقة الشعب على مشروع الدستور (٢).

و لكن ما هو أسلوب نشأة الدستور اللبناني ؟

لقد تعددت الآراء حول أسلوب نشأة الدستور اللبناني ، و من اهمها :

١- الدستور اللبناني و ليد لرادة المجلس التمثيلي . فقد ذهب فريق من الفقهاء الى اعتبار الدستور اللبناني و ليد لرادة المجلس التمثيلي الذي كان الهيئة التأسيسية المنتخبة التي قامت بوضع مشروع الدستور و اقراره . واستند هذا الرأي الى مجموعة من الاحداث التاريخية التي تكد وجهه نظره ، و من اهمها :

- ان الدولة المنتخبة انفردت اول الامر في وضع الدستور . الا ان اعضاء المجلس التمثيلي قاموا بالاحتجاج على تجاهل وجودهم . " و قد كان لموقف المجلس صدها و اثره في فرنسا ذاتها ، واتفق ان يستبدل بالمفوض السامي العسكري مفوض سام آخر هو المميو هنري دو جوفنيل الذي كان عضوا في مجلس الشيوخ الفرنسي ، فجاء هذا بروح جديدة حملته على ان يترك امر وضع الدستور الى المجلس التمثيلي " (٣).
- ان حاكم لبنان اعلن على اثر ذلك ان المجلس التمثيلي وحده الحق في وضع الدستور . فانتخب المجلس المذكور على الفور من بين اعضاء لجنة من اثني عشر عضوا لوضع مشروع الدستور .
- ان للجنة المذكورة اجرت الاستشارات مع الهيئات الرسمية و الدينية و كبار الموظفين والشخصيات ، و وضعت مشروع الدستور و قامت باقراره و للموافقة عليه ، ثم عرضه على المجلس التمثيلي الذي تولى درسه في ثلاثة ايام و الموافقة عليه .
- ان السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور و وافقت عليه لتحصرت بالمجلس التمثيلي الذي بقي بموجب المادة ٩٧ من الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ متلبا اعماله ، باسم مجلس النواب بحيثى انتهاء اجل نيابته .

(١) محسن خليل : الطائفة و التنظيم الدستوري في لبنان . دار الجامعة بيروت ١٩٩٢ . ص ٦٦ .

(٢) محسن خليل : التنظيم السياسي و القانون الدستوري . ج٢ . الدستور اللبناني . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٧ . ص ١٣ .

(٣) عبده هريديت : المرجع السابق . ص ٤٦٢-٤٦٣ .

٢٢- الدستور اللبناني وليد لرادة الدولة المنتدبة. فقد ذهب هذا الرأي إلى اعتبار الدستور من صنع الدولة المنتدبة ، و استدل على ذلك بمجموعة من الحجج ، من أهمها :

- إن اللجنة الثلاثية التي قام المجلس التمثيلي بانتخابها و عهد إليها وضع مشروع الدستور كانت تقوم بعملها تحت رقابة ووصاية المفوض السامي ، ونكر بعض الشراح أن عمل اللجنة لتحصر في الموافقة على مشروع الدستور كما وضعه الجنرال سري (١).
- إن قرار لجنة الدستور المكونة من ثلثي عشر عضواً ، اقتضى باستشارة الهيئات الرسمية والدينية و كبار المواطنين والشخصيات ، لم يكن له أي تأثير في قرار نصوص الدستور ، لأن هذه الاستشارات انحصرت ضمن نطاق ضيق ولأن الاجوبة التي وردت إلى اللجنة كانت قليلة جداً .
- إن المجلس التمثيلي لم يكن هيئة تأسيسية وفقاً للمفهوم الدستوري الصحيح ، بل كان مجلساً تمثيلاً ، انتخب مكان مجلس آخر . و الهيئة التأسيسية التي تضع الدستور هي الهيئة التي يتم انتخابها من أجل غاية واحدة هي وضع النظام الأساسي للدولة (٢).
- إن موافقة المجلس التمثيلي على مشروع الدستور تم بسرعة زائدة و في جلسة واحدة هي الجلسة العننية المنعقدة في ١٩ أيار ١٩٢٦ ، و لم يستغرق البحث فيه أكثر من ثلاثة أيام .
- إن الدولة المنتدبة قامت بتسجيل شرعية الانقلاب و امتيازاتها في نصوص الدستور المختلفة . وهذا يؤكد أن الذي قام بوضع الدستور هو الدولة المنتدبة ، خصوصاً أن الأحكام المتعلقة بهذه الدولة قد تم إلغاؤها عندما تمكن الشعب اللبناني من التعبير عن لارادته بحرية .

٢٣- الدستور اللبناني وليد لتقاء لرايتين . فقد ذهب هذا الرأي إلى التأكيد أن الدستور اللبناني نشأ نتيجة لتقاء لرايتين : لرادة اعنت مشروع الدستور و لخرى وافقت . و الارادة التي تولت عملية الاعداد هي لرادة السلطات الفرنسية التي لعبت دوراً أساسياً في صياغة الدستور اللبناني من خلال اللجنة التي أنشأتها وزارة للخارجية فرنسية ، و التي قامت بجمع المطومات ولخذ الراء . و الارادة التي وافقت هي لرادة المجلس التمثيلي الذي أقر مشروع الدستور الجديد (٣).

٢٤- الدستور اللبناني منحة ذات وصف خاص . و صاحب هذا الرأي الامتلا محسن خليل الذي اعتبر * أن مشروع الدستور لم يكن في حقيقة الامر من وضع و إنشاء المجلس اللبناني اللبناني الذي كان مجرد سنار و همي بحمي من ورائه السلطة الحقيقية التي قامت بهذا الخلق والانشاء، الا و هي السلطة الحاكمة الاجنبية * على أنه يتعين القول أن الاصل في المنح أن يتم بالارادة المنفردة للسلطة الحاكمة الوطنية . فإذا كان المنح بواسطة سلطة حاكمة اجنبية ، فإن ذلك إنما يكون من قبيل المنحة ذات الوصف الخاص . و لما كان الدستور اللبناني قد نشأ بالارادة المنفردة للسلطة المنتدبة الاجنبية التي كانت لها سلطة الحكم لجان نشأ هذا الدستور، فإن هذا الاخير يكون في نظري قد نشأ عن طريق المنحة ذات الوصف الخاص (٤).

(١) محسن خليل : النظم السياسية والقانون الدستوري - ج٢. الدستور اللبناني . مرجع سابق . ص ١٥٣.

(٢) ثور الطبيب : دستور لبنان . مرجع سابق ص ٤٤.

(٣) مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ١٥٩ .

(٤) محسن خليل : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان . مرجع سابق . ص ٧١ و ٧٦ .

و أخيراً تجدر الإشارة الى أن غالبية الفقهاء ايدت الرأي الذي اعتبر الدستور اللبناني وليد ارادة السلطة المنتدبة . وهذا الرأي هو الذي نتبناه لان الدستور اللبناني جاء في نصوصه و احكامه نسخة عن دستور الجمهورية الثالثة الذي كان قيد التطبيق في العام ١٩٢٦ .

٢- الميثاق الوطني :

يعد الميثاق الوطني المصدر الثاني للنظام الدستوري اللبناني . و هو مصدر غير مدون بخلاف الدستور اللبناني الصادر في وثيقة مكتوبة يسهل الرجوع اليها . و في هذه الفقرة سنتناول العوامل التي ساهمت في ولادة الميثاق الوطني ثم محتواه و نختم بتحديد طبيعته .

١- العوامل التي ساهمت في ولادة الميثاق الوطني في العام ١٩٤٣ :

لقد ادى توسيع رقعة الكيان اللبناني الى نتائج اجتماعية وسياسية هامة . فالنسبة العددية بين الطوائف تغيرت من جراء اخلا مناطق تقطنها اقلية من المسلمين الى الكيان الجديد . و خلال الفترة الممتدة بين العام ١٩٢٠ و العام ١٩٢٥ ، وصلت التناقضات بين سكان دولة لبنان الكبير قمة تعاضلاتها ، فانقسم اللبنانيون الى تيارين :

الاول نُسك بالموقف السلمي من الكيان اللبناني الجديد ، ودعا الى الالتحاق بسوريا الكبرى. و اقلية هذا التيار من المسلمين. "وهذا الموقف السلمي كان ينطلق من اعتبارات عقلية و سياسية و اقتصادية - اجتماعية تتراوح بين مفهوم الحكم في الاسلام ، واعتبار قيام لبنان الكبير رمزا لانحلال الحركة العربية ... ، كما كان للعلاقات الاقتصادية القوية بين الاضية الاربعة و المدن الساحلية و بين الداخل السوري ، اثرها في اتجاه تظاير سكانها الى الداخل " (١)

و الثاني ، يرى ان الكيان الجديد هو وليد تضال تاريخي من اجل السيادة والاستقلال في منطقة تحكمها الاكثرية المسلمة منذ قرون . و رأى هذا التيار ان فرنسا هي حامية الكيان اللبناني الجديد، لذلك بالولاء المطلق لفرنسا، و اقلية هذا التيار من المسيحيين .

الا ان الاحداث المتلاحقة أدت إلى بلورة تيار ثالث يتكون هذا لولا من الشخصيات المسلمة التي ترى في التعاون مع الانتداب والمشاركة في الحياة السياسية خدمة تؤيدها لانهاء طائفتهما ، و يتكون ثلثا من السياسيين المسيحيين ، الذين وجدوا في الانتداب الفرنسي انقاصا من الاستقلال الذي كانوا يناضلون من اجل الحصول عليه ، وخصوصا ان الانتداب قد تجاوز دور المرشد للشعوب تمهيدا للحصول على الاستقلال (٢). و من اهم العوامل التي ساهمت في بلورة هذا التيار الوسطي :

(١) باسم الجسر : ميثاق ١٩٤٣ . دار النهار . بيروت ١٩٩٧ . ص ٥٤ .

(٢) باسم الجسر : المرجع السابق . ص ٥٢ .

- توقيع المعاهدة السورية - الفرنسية في ٩ ايلول ١٩٣٦ ، حيث تبنت الحركة الوطنية السورية فكرة استبدال الانتداب بمعاهدة و توقيع السوريين على المعاهدة المذكورة يعني التنازل عن المطالبة "بالاقتضية الاربعة " التي كانوا يعتبرونها جزءا من سوريا ملخ عنها وضم الى دولة لبنان الكبير . و كان لهذه المعاهدة تأثير في مواقف المسلمين اللبنانيين خصوصا المثقفين منهم ، فحصل لفتاح من قبلهم على فكرة الكيان اللبناني ، وصرف النظر عن المطالبة بالوحدة مع سوريا و بدء التفكير في التعاون مع المسيحيين .
- سياسة الانتداب الفرنسي الاستعمارية التي ساعدت على توحيد اللبنانيين ، فانخرطهم في تحركات مطلوبة من اجل رفع الظلم والظعن عن جميع اللبنانيين ، مسلمين و مسيحيين ، لان سياسة فرنسا لم تكن تهدف سوى الى حماية مصالحها . فكانت تصل على تنمية الرساميل الفرنسية على حساب مصالح اللبنانيين ، وهذا ما سبب نفمة شديدة لدى الطبقة البرجوازية المسيحية ، التي ادركت ان استمرار الانتداب مضر بمصالحها .
- كانت الاجواء العالمية التي كانت تنذر بحصول حرب عالمية جديدة ، و التي اخافت دعاة الانعزال ، خصوصا ان متصرفية جبل لبنان عانت من المجاعة لثناء الحرب العالمية الاولى . و هذا ما ساهم في خلق شعور بضرورة الارتباط لكثير فلكثر بالمناطق العربية (١).
- الحياة الدستورية و الانتخابات النيابية اللتان ساعدتا على لفتاح المسلمين على الحياة السياسية اللبنانية . فبعد عودة الحياة الدستورية في العام ١٩٣٤ ، انتخب اميل اله رئيسا للجمهورية في العام ١٩٣٦ ، فقام بتكليف خير الدين الاحطب تشكيل الحكومة ، و هو من الوجوه للمعلمة المناضلة ضد الانتداب . و منذ ذلك الوقت أصبحت رئاسة الوزارة محظوظة لشخصية مسلمة مبنية . كما ان للنظام الانتخابي الذي جعل سكان دائرة انتخابية معينة بصرف النظر عن انتمائهم الطائفي ، يقرعون معا لانتخاب نائب لو قائمة واحدة ، كان يحمل المرشحين على الدعوة الى التفاهم الطائفي و هكذا وجد سياسيون مسلمون عديدون انفسهم حلقاء طليعيين لسياسيين مسيحيين اشتركوا معهم في تأليف قائمة انتخابية واحدة او كتلة نيابية واحدة (٢).
- كل هذه العوامل ساهمت في تكوين تيار وسطى من المسلمين والمسيحيين ، آمن بإمكان قيام دولة لبنانية سيادة حرة ، ملبقة من حماية الانتداب الفرنسي ، و مستقلة عن سوريا . و قاد هذا التيار الشيخ بشارة الخوري و رياض الصلح ، فعلا على اذلال العروبة الى نفسية المسيحيين ، و لتفاه المسلمين بفكرة الكيان اللبناني المستقل .
- و اجتمع لجيل الاستقلال كل من رياض الصلح و بشارة الخوري ، بهدف الوصول الى صيغة وفاقية بين المسلمين والمسيحيين ، تتضمن بناء دولة لبنانية سيادة مستقلة . الا انه لا يمكن اعتبار الميثاق الوطني تسوية بين طائفتين فحسب بل كان قصهار عقيدتين متباينتين ، تهدف الاولى الى اذابة لبنان في الامة العربية و تريد الذاتية استمراره في ظل حماية لجنسية . فكان الميثاق الوطني نتيجة لتمازج هاتين العقيدتين ، فاقام بدلا عنها عقيدة وطنية واحدة ، تؤمن باستقلال لبنان و في الوقت نفسه تعترف بعروبه (٣).

(١) سمود ضاهر : لبنان الاستقلال ، الصفحة و الميثاق . دار المطبوعات الشرقية . بيروت ١٩٨٤ ص ٢٠٣ .

(٢) باسم الجسر : المرجع السابق ص ٦٧ .

(٣) سمون رباط : الوسيط في تفاهن الدستور اللبناني . مرجع سابق - ص ٤٨٠ .

بـ محتوى الميثاق الوطني :

إن الميثاق الوطني لم يرد ضمن وثيقة مكتوبة يسهل الرجوع إلى مضمونها و معرفة احكامها الاساسية . فهو اتفاق غير مكتوب صاغ مبادئه الرئيسة بشارة الخوري و رياض الصلح خلال عدة لقاءات جمعتهم في صيف ١٩٤٣ . و للوقوف على اهم المبادئ التي تضمنها الميثاق لا بد من الاعتماد على مصدرين اساسيين : الاول هو مجموعة الخطب التي القاها الرئيس بشارة الخوري في السنوات الاولى للاستقلال . والثاني هو البيان الوزاري الذي قاه الرئيس رياض الصلح في ٧ تشرين الاول من العام ١٩٤٣ . و من اهم المبادئ التي تضمنها الميثاق الوطني :

اولا : لبنان وطن سيد مستقل : يعد تخلي المسلمين عن المطالبة بالوحدة العربية و قبول لبنان وطنها نهائيا لهم ، و تخلي المسيحيين عن الحماية الفرنسية و العمل معا من اجل بناء دولة مستقلة، من اهم الاسس التي يقوم عليها الميثاق الوطني .

ثانيا : لبنان دولة عربية : لبنان دولة لها وجه عربي ، و هي من الدول المؤسسة للامرة العربية ، و تتعاون مع الدول العربية الى ابعد حدود ، مع الحفاظ على الاستقلال والسيدة .

ثالثا : التوزيع الطائفي لمناصب الدولة الرئيسية : اتفق على توزيع المقاعد النيابية بين الطوائف اللبنانية المختلفة ، على ان تكون نسبة الطوائف المسيحية الى الطوائف الاسلامية هي ٦ مقابل ٥ . ثم كذلك الاتفاق على توزيع الوظائف على الطوائف بنسب متقاربة في جميع مرافق الدولة و هنا يطرح السؤال هل اقل الميثاق نظاما طائفيا ؟

ثم يقرر الميثاق الوطني اللامركزية ، بل سعى الى معالجة الطائفية اقرا منه بان الغاء الطائفية يحتاج الى وقت ، و هذا ما عبر عنه البيان الوزاري للرئيس رياض الصلح امام مجلس النواب فجاء فيه :

" من اسس الاصلاح التي تقتضيها مصلحة لبنان العليا معالجة الطائفية والقضاء على مساوئها ، فان هذه المساعدة تقيد التقدم الوطني من جهة و تشوه سمعة لبنان من جهة اخرى ... ان الساعة التي يمكن فيها الغاء الطائفية هي ساعة نقطة وطنية شاملة مباركة في تاريخ لبنان ... و من الطبيعي ان تحقيق ذلك يحتاج الى تمهيد و اعداد في مختلف النواحي ، و سنعمل جميعا بالتعاون تمهيدا و اعداءا حتى لا تبقى نفس الا و نطمئن كل الاطمئنان الى تحقيق الاصلاح القومي الخبير " .

و رغم ان الميثاق قد تمنى الغاء الطائفية الا انه كرم اسمها في النظام اللبناني ، و الاعداد الموعود لاثباتها لم ير النور ، بل ازدادت الطائفية على مر السنين ، و كانت احد اهم اسباب الحرب اللبنانية في العام ١٩٧٥ . و اخذ البعض على الميثاق الوطني انه كان عبدا بين طائفتين ، فادى ذلك الى التأكيد على التمايز الطائفي بين شطري الشعب الواحد ، و جاءت التطورات فيما بعد لتعمق ذلك التمايز و تحصله بممارسات و قوانين وانظمة ، و زاد ظاهرة التمايز عمقا بروز فوارق اجتماعية و اقتصادية بين مختلف الفئات و بين مختلف المناطق (١) . وفي نفس السياق اعتبر البعض ان الميثاق استطاع ان يحول لبنان الى مركز تجمع للطوائف دون ان يتمكن من توحيدها و صهرها في بوتقة سياسية واحدة (٢) .

(١) سليم الحص : لبنان على مفترق . المركز الاسلامي للاعلام والاسماء بيروت ١٩٨٤ ص ٥٣ .

(٢) سامي الصلح : لبنان البحث السياسي و المصير المجهول دار النهار بيروت ٢٠٠٠ ص ٩٤ .

ج- الطبيعة القانونية للميثاق الوطني :

ذهب البعض إلى اعتبار الميثاق الوطني دستورا غير مدون إلى جانب الدستور المدون الصادر في العام ١٩٢٦ . ولم يكتف هذا الرأي بذلك بل ذهب إلى تنوق الميثاق على الدستور لانعكاس احكامه على النظام الدستوري بأكمله . وهذا الرأي لا يتفق مع المنطق القانوني السليم ، لانه لا يمكن وجود دستورين في دولة واحدة بل يوجد دستور واحد، فلما لم يكن دستورا عرفيا و إلى جانبه بعض الوثائق الدستورية المكتوبة و اما ان يكون دستورا مدونا و إلى جانبه مجموعة من الاعراف الدستورية .

لذلك نرى اغلبيه الفقه الدستوري ان الميثاق الوطني هو عبارة عن قواعد دستورية غير مدونة ، فهو بمثابة عرف دستوري قام إلى جانب الدستور المدون ، وبالتالي فالميثاق قوة و حجة ازامية باعتباره يشتمل على مبادئ عرفية دستورية إلى جانب الدستور المدون (١). فهو يسمو على القوانين العادية و المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية ، بحيث لا يجوز لها ان تخالف احكامه .

٣- الاعراف الدستورية :

المعرف الدستوري يعني اتباع هيئة من الهيئات الحاكمة اجراء او سلوكا معينا يتصل بنظام الحكم في الدولة دون معارضة في هذا الشأن ، فيستقر في ضمير الجماعة ضرورة احترام هذا الاجراء و التقيد به مما يجعل له القوة الازلمية .

و يقوم العرف الدستوري على ركنين : مادي و معنوي . و لتكوين الركن المادي لا بد من توافر شروط معينة من اهمها : التكرار ، و العمومية ، وثبات ، و القدم ، والوضوح . و يتكون الركن المعنوي بالقتناع الرأي العام بان الاجراء او السلوك الصادر عن السلطة العامة أصبح قاعدة قانونية تتمتع بقوة الالزام (٢).

و تكمن اهمية الاعراف الدستورية في انها تجعل النظام الدستوري اكثر ملائمة للواقع السياسي و الاجتماعي للدولة ، لا سيما ان الاعراف الدستورية نابعة بشكل تلقائي من ضمير المجتمع ، دون أي تدخل مصطنع من اية سلطة او جهة ، بهدف فرض القواعد التي يجب الاحتكام اليها في الشؤون السياسية و الحكم .

و يتميز النظام الدستوري في عهد الجمهورية الاولى في فترة الحياة السياسية فيه ، على تكوين اعراف دستورية ساهمت في اكمال و تعديل احكام الدستور الصادر في العام ١٩٢٦ . خصوصا تلك الاحكام التي تمحل دون مشاركة جميع القوى السياسية التي تمثل مختلف شرائح المجتمع اللبناني ، في صنع القرار السياسي .

و هكذا تضمن النظام الدستوري اللبناني مجموعة من الاعراف الدستورية التي تعد ، إلى جانب الدستور المدون و الميثاق الوطني ، مصدرا من مصادر هذا النظام . و من اهم هذه الاعراف الدستورية :

(١) محسن خليل : المرجع السابق ، ص ١٣٦ .

(٢) محمد المجذوب : المرجع السابق . ص ٤٢ .

أ - تسمية رئيس الوزارة : لقد نصت المادة ٥٣ من الدستور اللبناني للعام ١٩٢٦ على أن رئيس الجمهورية يعين الوزراء و يسمى منهم رئيسا . الا ان المادة جرت في لبنان على ان يقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس الوزارة في البداية ثم يعين الوزراء بعد ذلك بناء على اقتراحه . فتأليف الحكومة الذي كان وفقا للنص الدستوري من صلاحيات رئيس الجمهورية وحده تحول الى عمل مشترك بين رئيسي الجمهورية و الحكومة . وذهب البعض الى ان هذا العرف هو جزء من احكام الميثاق الوطني . وذهب الاستاذ محسن خليل الى ان هذا العرف هو عرف محدد للمادة ٥٣ من الدستور (١).

ب - تكليف رئيس الوزارة على مقررات رئيس الجمهورية : ابتداء من العام ١٩٤٣ ، اصبح رئيس الوزارة يوقع على جميع مقررات رئيس الجمهورية بصفته رئيسا للوزراء و ليس بصفته وزيرا مختصا ، على الرغم من ان المادة ٥٤ من الدستور تحصر ذلك في الوزراء المختصين (٢).

ج - اصدار المراسيم التشريعية : لا يوجد في الدستور اللبناني أي نص يجيز للسلطة التشريعية اصدار قانون يفوض الوزارة صلاحية اصدار مراسيم تشريعية في مواضيع محددة و لمدة معينة . الا ان مجلس النواب اعتاد اصدار قانون يطلق عليه اسم " قانون التفويض " يعطي للحكومة صلاحية اصدار المراسيم التشريعية . دون ان يثار اعتراض على دستورية هذا الاجراء الذي أصبح يشكل عرفا دستوريا ثابتا .

د - توزيع المناصب الوزارية على الطوائف الكبرى تنشأ بعد الاستقلال عرف يقضي بان يكون رئيس الجمهورية من الطائفة المارونية ، و رئيس الوزارة من الطائفة السنية ، ورئيس المجلس النيابي من الطائفة الشيعية . وذهب البعض الى اعتبار هذا العرف من الاحكام التي جاء بها الميثاق الوطني ، الا ان فريقا آخر اذهب الى ان " الميثاق لا علاقة له بتوزيع الطائفي لمراكز الحكم والادارة . بل ان الشبح بشارة الخوري و رياض الصلح هما اللذان لوجدا هذه الشرعة لحقوق و واجبات الطوائف " (٣).

ثالثا : طبيعة النظام الدستوري اللبناني :

يتضح لنا بعد الاطلاع على مصادر النظام الدستوري اللبناني ، ان هذا النظام هو نظام جمهوري ، نيابي ، ديمقراطي ، برلماني . و في هذه الفقرة سنلقي نظرة سريعة على هذه الخصائص .

(١) محسن خليل : للنظم السياسية والقانون الدستوري . ج ٢ . الدستور اللبناني . مرجع سابق . ص ٣٢٨ .

(٢) دود الصايغ : النظام اللبناني في توافقه وتحولاته . دار النهار . بيروت ٢٠٠٠ . ص ٦٧ .

(٣) باسم النجر : المرجع السابق ، ص ١٥٥ .

١ - نظام جمهوري :

لقد أخذ الدستور اللبناني بالنظام الجمهوري ، فنصت المادة ١٠١ منه على انه ابتداء من اول ايلول سنة ١٩٢٦ ، تدعى دولة لبنان الكبير " الجمهورية اللبنانية " كون أي تبديل أو تعديل آخر . و بذلك يكون لبنان في مقدمة الدول العربية التي تبنت النظام الجمهوري .

٢ - نظام نيابي :

يقوم النظام النيابي على أساس انتخاب الشعب لعدد من النواب يكونون البرلمان ، ويتولون ممارسة السلطة باسم الشعب لمدة محددة . و يعني ذلك ان الشعب لا يمارس السلطة بنفسه ، و إنما بواسطة النواب المنتخبين ، حيث يترك لهم ممارسة السلطة نيابة عنه بخلاف الديمقراطية المباشرة حيث يباشر الشعب السلطة بنفسه دون وسيط (١). و لقد أخذ الدستور اللبناني بجوهر النظام النيابي ، أي بنظام للديمقراطية غير المباشرة ، و تتجلى مظاهر هذا النظام في العناصر التالية :

أ- وجود برلمان منتخب له سلطة قطعية : لقد نص الدستور على ان يتولى السلطة التشريعية هيئة واحدة هي مجلس النواب الذي يتألف من نواب منتخبين يكون عددهم و كيفية انتخابهم ووفقا لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء . ويكون للمجلس مجموعة من الاختصاصات .

ب- تحديد مدة العضوية في البرلمان : ينتخب النائب لمدة محددة تعينها قوانين الانتخاب المرعية الاجراء و هي في لبنان اربع سنوات . و يهدف تحديد مدة ولاية النواب الى تمكين الشعب من محاسبة نوابه بشكل دوري .

ج- النائب يمثل الأمة جمعاء : و يعني ذلك ان النائب لا يمثل دأقته الانتخابية فقط ، و لا يحق للناخبين ان يصدروا تعليمات لزامية الى النائب . فهو يستطيع ابداء رأيه بحرية كاملة دون التقيد بتعليمات محددة من الناخبين .

د - استقلال البرلمان عن الناخبين : لا يجوز للشعب ان يتدخل في ممارسة البرلمان لاصلاحياته طوال مدة ولايته . و لا يجوز الاخذ بأي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ، التي تتجلى في اعطاء الشعب الحق في اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها ، أو الرجوع اليه لاخذ رأيه في مسألة معينة . و الدستور اللبناني لم يأخذ بأي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة .

٣ - نظام ديمقراطي نيبرالي :

يمتلك الدستور اللبناني النظام الديمقراطي . فهو ينص على مجموعة من الحقوق و الحريات العامة من أهمها: حق المساواة ، و الحرية الشخصية ، و حرية الاعتقاد ، و حرية التعليم ، و حرية ابداء الرأي و الاجتماع ، و حرية تكليف الجمعيات ، و حق التملك و حق تولي الوظائف العامة ، و حرمة المنزل كما ان الدستور اللبناني قد أخذ بالنظام الاقتصادي الحر الذي يكفل المبادرة الفردية و الملكية الخاصة ، و يحرص على عدم تدخل الدولة في شؤون الافراد الخاصة . هذا يعني ان النظام الدستوري اللبناني يتبنى اسس المذهب الفردي بصورته التقليدية .

(١) عبد النبي بسوني : النظم السياسية . مرجع سابق ص ٢٠٦ و متبعها .

٤ - نظام برلماني :

اجمع الفقهاء الذين درسوا الدستور اللبناني للعام ١٩٢٦ على وصف للنظام بالبرلماني لانه أخذ بالاسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي . الا ان الدستور اللبناني أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي خصوصا عند تحديد صلاحيات رئيس الجمهورية . و لكن ما هي اهم مظاهر النظام البرلماني و مظاهر النظام الرئاسي التي أخذ بها الدستور اللبناني ؟

أ - مظاهر النظام البرلماني : لقد أخذ الدستور اللبناني بالاسس الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني ، و من أهمها :

- ثانية السلطة التنفيذية : اي وجود رئيس للجمهورية و رئيس لمجلس الوزراء .
- عدم مسؤولية رئيس الجمهورية السياسية :
- قاعدة التوقيع الوزاري : اي اشتراك الوزراء في التوقيع مع رئيس الجمهورية على جميع المقررات الصادرة عنه .
- المسؤولية الوزارية الفردية و الجماعية : اي فصل الوزراء اجماليا تجاه مجلس النواب تبعه مسؤولية الحكومة العامة و تحملهم افراديا تبعه افعالهم الشخصية . و هذا المظهر يكفي وحده للتأكيد على ان النظام اللبناني هو نظام برلماني . فالفقيه الفرنسي موريس دو فرجييه ذهب الى ان المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان تشكل العنصر الاساسي للنظام البرلماني حتى في حال فقدان المظاهر الاخرى كثنائية السلطة التنفيذية او حل البرلمان (١) . و باستطاعة مجلس النواب بالاضافة الى ذلك اتهام الوزراء و احالتهم الى المحاكمة في حال اخلالهم بالواجبات المترتبة على وظائفهم . و تكون محاكمتهم امام المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء و الوزراء .
- حل البرلمان : لقد قرر الدستور اللبناني للسلطة التنفيذية صلاحية حل البرلمان . فنصت المادة ٥٥ منه على ان لرئيس الجمهورية ان يتخذ " قرارا مطا بموافقة مجلس الوزراء بحل البرلمان "

ب - مظاهر النظام الرئاسي : برزت مظاهر النظام الرئاسي ، من خلال العديد من المسائل التي أخذ بها الدستور اللبناني و التي تتعارض مع جوهر النظام البرلماني التقليدي ، و من أهمها :

- اناطة السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية : فقد نصت المادة ١٧ من الدستور على ان " تلتظ السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و هو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقا لاحكام هذا الدستور " . و هذا يعني ان رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة الفعلية ، و الوزراء مجرد معاونين له في ممارسة السلطة التنفيذية . و هذا ما يقتضي به النظام الرئاسي و ليس النظام البرلماني .
- تعيين رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة : فقد اعطى الدستور اللبناني لرئيس الجمهورية صلاحيات واسعة كتعيين الوزراء و اقالتهم ، وتسمية رئيس الحكومة من بين الوزراء ، ترؤس جلسات مجلس الوزراء ، و تعيين الموظفين و صرفهم و قبول استقالتهم ، و ابرام المعاهدات الدولية ، و اقتراح القوانين و إصدارها .

(١) موريس دو فرجييه : المرجع السابق - ص ١٢٧ .

• عدم التعرض لصلاحيات الوزارة ورئيسها : لم يتعرض الدستور اللبناني لصلاحيات مجلس الوزراء ، الذي يفترض في ظل نظام برلماني تقليدي ، ان تتلخص به السلطة التنفيذية. بل غابت صلاحيات الوزارة ورئيسها عن مواد الدستور ، الذي لم يلتفت الا الى تنظيم صلاحيات رئيس الجمهورية ، و حصر دور الوزراء في مهمة التعاون مع الرئيس لا مهمة الحكم (١).

• • •

و نخلص من هذا البحث الى ان النظام الدستوري اللبناني في عهد الجمهورية الاولى كان نظاما برلمانيا على الرغم من ان الدستور اللبناني قد اخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي . وفي رأينا ان مظاهر النظام البرلماني كانت متفوقة على مظاهر النظام الرئاسي .

و خروج الدستور اللبناني عن مظاهر النظام البرلماني سبب مؤزقا دستوريا و سياسيا ، لان هذا النظام يقوم على مبدأ المشاركة والتعاون بين السلطات في ادارة شؤون الحكم ، بينما يقوم النظام الرئاسي على تفرد شخص بمفرده في ممارسة السلطة التنفيذية ، وهذا الامر لا يتناسب مع المجتمع اللبناني ، لانه ما زال يعاني من الانقسام الطائفي .

لذلك يمكننا اعتبار خروج الدستور اللبناني عن مبادئ النظام البرلماني كان مانعا امام مشاركة جميع ابناء المجتمع اللبناني في الحياة السياسية بشكل فعال ، بل انه ولد احساسا بالغبن والاحباط . و هذا الشعور ساهم في اندلاع العديد من الاحداث و الاضطرابات ، كان آخرها الحرب اللبنانية التي انطلقت في العام ١٩٧٥ .

و لا يعني كل ذلك اننا نقر بالطائفية السياسية المستشرية في المجتمع اللبناني ، فحين نرفض تكريسها في النصوص ، و نطالب بالعمل الجاد على انقاذها . الا انه ، الى حين تحقيق ذلك ، لا بد من تمكين جميع ابناء الشعب اللبناني من المشاركة في صنع القرار السياسي ، وعدم اعطاء الامتيازات لفريق دون آخر .

ولهذا نلاحظ ان الحياة السياسية في عهد الجمهورية الاولى شابهها العديد من الامتيازات الدستورية التي ساهمت في خلق لزمات حكم متكررة . ف رئيس الجمهورية الذي تمتع بصلاحيات واسعة جدا غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، في حين ان الوزارة التي تتحمل المسؤولية السياسية لا تتمتع بكيان دستوري قائم بذاته . كما ان رجحان كفة السلطة التنفيذية المنتملة برئيس الجمهورية على كفة البرلمان جعله الحاكم المطلق في الدولة .

و في هذا الفصل سنتناول مظاهر التطبيق الخاطئ لمبادئ النظام البرلماني في النظام الدستوري للجمهورية الاولى (قبل تحديلات العام ١٩٩٠) و ذلك في ثلاثة فصول متتالية :

القسم الاول : مركز رئيس الجمهورية اللبنانية .

القسم الثاني : واقع الوزارة في لبنان .

القسم الثالث : لاختلال التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

(١) بيان نويهض : المرجع السابق . ص ٢٠٠ .

القسم الاول :مركز رئيس الجمهورية اللبنتية قبل تعديلات العام ١٩٩٠

تعددت الآراء حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ، فهناك من يقرر سلبية دوره و اقتصر اختصاصه على مجرد دور ادبي محض لا يستطيع بمقتضاه سوى توجيه النصيح و الارشاد الى هيئات الدولة العامة ، دون ان يكون له أي دور في مباشرة شؤون الحكم . و يملك هذا الاتجاه رأيه بأن رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم ، حيث تقع المسؤولية على الوزارة وحدها . و بالتالي فلن رئيس الدولة لا يتمتع باية سلطة فعلية فهذه السلطة هي من اختصاص الوزارة ، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية .

و هناك اتجاه ذهب الى ان اصول النظام البرلماني لا تتعارض مع مشاركة رئيس الدولة في ادارة شؤون السلطة التنفيذية ، الا انه لا بد من مراعاة شرطين اساسيين :

- ان تكون الوزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخل رئيس الدولة في ممارسة السلطة التنفيذية، و ان تكون الوزارة مستنظة في الوقت نفسه ببقاء البرلمان .
- ان ينطوي الوزراء نشاط رئيس الدولة ، و ذلك من خلال التوقيع على جميع المقررات العامة الصادرة عنه ، و تحمل المسؤولية امام البرلمان (١).

ايا تكن الآراء حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني ، فمن المتفق عليه ان الوزارة هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان ممارسة السلطة الاجرائية حيث تقع عليها اصلا ممارسة للسلطة الفعلية . و ان كان لرئيس الدولة بعض الصلاحيات التشريعية او التنفيذية ، فان الوزارة تحتل مركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية على اعتبار انها المسؤولة امام البرلمان ، في حين ان رئيس الدولة غير مسؤول ابدا من الناحية السياسية . لذلك تقرر معظم الدساتير التي تنبئ النظام البرلماني ان رئيس الدولة لا يستطيع ان يباشر السلطة بنفسه وانما بواسطة وزرائه ، أي انه لا يملك للعمل منفردا .

لما في في ظل النظام الدستوري اللبناني (قبل التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠) فان الدستور قد وضع معظم السلطة التنفيذية في قبضة رئيس الجمهورية . و لذا كان الدستور قد قضى بان يمارس رئيس الجمهورية هذه السلطة بمعاونة الوزراء المختصين ، فقد لحله من اية مسؤولية سياسية في ممارسة هذه السلطة ، محملا الوزراء كلها تبعات تلك الممارسة و ما يترتب عليها من نتائج .

فالمادة ١٧ من الدستور تنص على ان " تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و هو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقا لاحكام هذا الدستور . " ف رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية ، و دور الوزراء قاصر على المعاونة لا المشاركة ، بالإضافة الى ان الدستور قد منح رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة ، بينما لم يحدد صلاحيات الوزارة او الوزراء .

(١) - محسن خليل : الطائفة والنظم الدستوري في لبنان . مرجع سبق . ص ١٠٥ .

و عندما تتطاول السلطة بجهة معينة فمن المفترض وفقا للمنطق القانوني السليم ان تتحمل هذه الجهة المسؤولية. الا ان الدستور اللبناني قضى في المادة ٦٠ بأنه " لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرق الدستور او في حال الخيانة العظمى . "

و بذلك كان رئيس الجمهورية اللبنانية صاحب السلطة التنفيذية يمارسها بمعاونة وزرائه، في حين انه غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان الا في حالاتي الخيانة العظمى او خرق الدستور . وهذا ما سبب اختلالا في التوازن بين سلطة رئيس الجمهورية و مسؤوليته و اعطاه دورا مميزا في الواقع الدستوري والسياسي للدولة حتى ان البعض وصف رئيس الجمهورية بأنه ملك على جمهورية ليست سنوات ، و بأنه اقرب ما يكون الى الملك الحاكم لا الى الملك الرمز لو الى الملك الدستوري الذي يلي الاحكام ولا يحكم (١). و في هذا القسم سنتناول مسؤولية رئيس الجمهورية اللبنانية ثم صلاحياته الواسعة و ذلك في ظل النظام الدستوري للجمهورية الاولى .

اولا : مسؤولية رئيس الجمهورية اللبنانية :

نصت المادة ٦٠ من الدستور على انه " لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته الا عند خرقه الدستور او في حال الخيانة العظمى . اما التبعة فيما يختص بالجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العلمية . ولا يمكن اتهامه بسبب هذه الجرائم او لعقبي خرق الدستور والخيانة العظمى الا من قبل مجلس النواب بموجب قرار يصدره بغالبية ثلثي مجموع اعضائه . ويحكم امام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة الثمانين . و يعهد في وظيفة النيابة العامة لدى المجلس الاعلى الى قاض تعينه المحكمة العليا المؤلفة من جميع عرفها . "

و هذا يعني ان رئيس الجمهورية غير مسؤول امام البرلمان عن جميع التصرفات الصادرة عنه في معرض ممارسته للسلطة التنفيذية . و حتى لو كانت اعمال رئيس الجمهورية مخالفة لرغبة جميع اعضاء البرلمان ، فليس لهم ان يسألوه عنها ، الا اذا كانت شكلت خرقا للدستور او خيانة عظمى .

المسؤولية رئيس الجمهورية لا ترتدي ، لان نطاق الاطلاق ، فالرئيس مواطن عادي يخضع للقوانين والانظمة النافذة . وفي حال ارتكابه الجرائم العادية يمكن ملاحقته عنها . الا ان اتهامه في حالة الجرائم العادية او في حالاتي الخيانة العظمى او خرق الدستور لا يكون الا من قبل مجلس النواب ، وتجري محاكمته حصرا امام المجلس الاعلى .

وفي هذه الفقرة سنتناول عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و نتائجها والاستثناءات التي ترد عليها ثم محاكمة رئيس الجمهورية .

_____*

(١) سليم الحص : نقاط على الحروف . مركز الاسلامي للاعلام و الاعلام بيروت ١٩٨٧ . ص ١٠٧ .

١- انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية و تنقلها :

ان رئيس للجمهورية في لبنان غير مسؤول في ممارسته لصلاحاته الدستورية ، سواء تلك التي تتعلق بالعلاقات الخارجية و إبرام المعاهدات الدولية ، او التي تتعلق بالشؤون الداخلية كحل البرلمان او تعيين الوزراء او منح الاوسمة .

و قاعدة لا مسؤولية رئيس الجمهورية شاملة ، فلا يجوز سؤاله عن الاعمال التي يقوم بها ، لا سياسيا امام البرلمان ، ولا منبها او جزائيا امام المحاكم ، ولا يجوز حتى سؤاله امام الرأي العام ، في الصحافة و سائر وسائل الاعلام^(١) ومن المفترض ان يترتب على انعدام مسؤولية رئيس الجمهورية مجموعة من النتائج اهمها :

أ - انتقال السلطة الفعلية الى الوزارة على اعتبار ان الوزارة هي التي تسأل امام البرلمان بينما رئيس الدولة في منأى عن أية مسؤولية سياسية . الا ان الدستور اللبناني و على الرغم من نفيه قاعدة انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ، لم يقر بانتقال السلطة الى الوزارة ، بل جعلها في يد رئيس الدولة بمعاونة الوزراء . و هذا ما ادى الى وضع دستوري شاذ ، فالوزارة التي لم تمنح اية صلاحية في ممارسة السلطة التنفيذية تتحمل المسؤولية عن جميع اعمال رئيس الجمهورية في ممارسة هذه السلطة في حين ان رئيس الجمهورية الذي تقلد به السلطة الاجرائية لا يتحمل اية مسؤولية امام البرلمان و هذا الوضع الدستوري يعد خرقا لمبادئ النظام البرلماني ، بل لاسط قواعد المنطق القانوني التي تقتضي بانه حيث توجد السلطة توجد المسؤولية .

ب- قاعدة التوقيع الوزاري المجاور : لقد اخذ الدستور اللبناني بهذه القاعدة ، فنص في المادة ٥٤ منه على ان " مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع عليها الوزير او الوزراء المختصون ما خلا تولية الوزراء و اقالتهم قانونا " . كما ان العرف الدستوري المكمل للتصور قضى بان يشارك رئيس الوزراء في التوقيع على المراسيم مع رئيس الجمهورية ما خلا مرسوم تسميته و اقالته الوزراء .

وهذه القاعدة تحد من الناحية النظرية من سلطان رئيس الجمهورية فيستطيع الوزراء عن طريق ممارسة حق التوقيع على مقرراته ، رد أي قرار او مرسوم لا يوافقون عليه ، و بالتالي يستطيع الوزير ان يفرض رأيه في مضمون المرسوم او في صياغته فيحجب توقيع عنه في حال عدم الاخذ برأيه . الا ان الرئيس سليم الحص من خلال تجربته في الحكم ذهب الى تسجيل ثلاث ملاحظات (٢) تظهر عدم فاعلية هذه القاعدة في تمكين الوزراء من المشاركة من ممارسة السلطة التنفيذية ، و هي :

الملاحظة الاولى : ان رئيس الوزراء (او الوزير المختص) يستطيع حقا الوقوف دون صدور مرسوم لا يوافق عليه . و لكن رئيس الجمهورية يستطيع في مثل هذه الحالة ان يترتب حتى تتبدل الحكومة ليستصدر المرسوم الذي يريد من الحكومة الجديدة .

(١) امون رباط : المرجع السابق . ص ٢٢٨ .

(٢) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١١٠ و ما بعدها .

الملاحظة الثانية : إذا أراد رئيس الوزراء أن ينفذ أمراً لا يروق لرئيس الجمهورية ، كان بإمكان هذا الأخير أن يحول دون صدور القرار في شأنه بمجرد حبس المرسوم الخاص به في أدراجة ، وذلك لعدم وجود مهلة دستورية تلزمه بالتوقيع على المراسيم خلالها . ولا يمكن الرد على هذا القول بأن رئيس الوزراء يستطيع الأمر ذاته ، أي أنه يستطيع اعتراض الطريق على مرسوم يريده رئيس الجمهورية بالامتناع عن توقيعه . فـ رئيس الوزارة بحسب إمام البرلمان . فضلاً عن أن رئيس الجمهورية يستطيع الانتظار حتى تتبدل الحكومة و يرحل المعارض كي يستصدر ما يشاء من مراسيم .

الملاحظة الثالثة : أن الفارق الفاضح بين موقع رئيس الوزارة والوزراء من ناحية و موقع رئيس الجمهورية من ناحية أخرى . فالمادة ٥٣ من الدستور تكفل على أن رئيس الجمهورية يعين الوزراء و يسمي منهم رئيساً و يقبلهم و سلطة رئيس الجمهورية في تعيين الوزراء و إقالتهم يجعلهم تابعين له . أضف إلى ذلك أن رئيس الجمهورية مستمر في منصبه لست سنوات في حين أن الوزراء و رئيسهم معرضين للرحيل أو الترحيل منذ لحظة تشكيل الوزارة .

ج - عدم جواز انتقاد رئيس الدولة : لا يجوز إلقاء لطمات رئيس الجمهورية في مناقشات البرلمان ، ولا توجيه أي انتقاد أو لوم إلى تصرفاته أو الأعمال التي يقوم بها بمفرده أو بالاشتراك مع وزرائه . فلا يستطيع البرلمان الاحتجاج على هذه الأعمال إلا في مواجهة الوزارة أو الوزراء المختصين .

كما أنه لا يجوز للوزراء من أجل تبرير التصرفات الصادرة عنهم ، الاحتفاء برئيس الجمهورية ، والاعتماد عليها باسم منه ، لا يسمح للوزراء بأن يستقروا في خطباتهم في البرلمان و خارجه خلف شخصية رئيس الجمهورية ، لأن المسؤولية السياسية عن جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية لا تقع إلا عليهم (١) .

د - عدم جواز إقالة رئيس الجمهورية : إن البرلمان الذي تنتخب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات لا يستطيع إقالة الرئيس قبل انقضاء مدة ولايته . وفي حال الخلاف بين البرلمان و رئيس الدولة ، ليس أمام البرلمان سوى الانتظار حتى نهاية ولاية الرئيس . إلا أن البرلمان يملك سلاحاً فعالاً يمكنه ، من حمل رئيس الجمهورية على الاستقالة ، و يتجلى في امتناعه عن منح الثقة لاية وزارة يؤلفها رئيس الجمهورية . وهذا ما فعله البرلمان الفرنسي في العام ١٨٧٧ ضد الرئيس Grevy ، و في العام ١٩٢٢ ضد الرئيس Millerand ، الذي كان البرلمان يشكو من سياسته العالمة ، ولم يستطع اتهامه بالخيانة العظمى ، فاستقال ميللران تحت ضغط البرلمان . أما في لبنان فإن التعلق لرئيس الجمهورية من قبل النواب كان يحول دون ممارسة النواب لدورهم الحقيقي ، كما هو الحال بالنسبة لزملائهم الفرنسيين (٢) .

و اعتبر البعض أن في حمل البرلمان رئيس الدولة على الاستقالة خرق للدستور و تنكر لأهم الأسس التي تقوم عليها البرلمانية التقليدية ، وهي عدم مسؤولية رئيس الدولة ، لأن عدم المسؤولية السياسية التي تضمن استقلال رئيس السلطة التنفيذية هي التي تميز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي (٣) .

(١) إدمون رينط : المرجع السابق . ص ٧٢٩ .

(٢) بيان نوييخ : المرجع السابق . ص ٣٧٦ .

(٣) نور الخطيب : دستور لبنان . ج ٢ . مرجع سابق . ص ١٨٨ .

٢- الاستثناءات على عدم مسؤولية رئيس الجمهورية :

إن تعدد المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية يزول في حال خرق الدستور أو الخيانة العظمى . أما الجرائم العادية التي يرتكبها ، فهي خاضعة للقوانين العادية التي تطبق على سائر المواطنين . إلا أن اتهام رئيس الجمهورية بارتكاب الجرائم العادية أو خرق الدستور أو الخيانة العظمى لا يكون إلا من قبل مجلس النواب بموجب قرار بغالبية ثلثي مجموع أعضائه ، و تكون محاكمته أمام المجلس الأعلى .

و عند ارتكاب رئيس الجمهورية الجرائم العادية أو خرق الدستور أو الخيانة العظمى ، يكون وحده المسؤول عنها ، دون الوزارة ، إلا إذا كان بإمكانها ردع رئيس الجمهورية و لم تقم بذلك . ولكن ما هو المقصود بخرق الدستور أو الخيانة العظمى ؟ و ما هي طبيعة هاتين الجريمتين ؟

إن الدستور اللبناني لم يعط تعريفا محددا لجريمتي خرق الدستور و الخيانة العظمى . و جرائم الخيانة المنصوص عليها في قانون العقوبات من المادة ٢٧٢ - ٢٨٠ تختلف عن الخيانة العظمى . لأن هذا لمصطلح دستوري أكثر مما هو جزائي إذ لم يرد في قانون العقوبات اللبناني ولا في قانون العقوبات العسكري . و من الثابت دستوريا أن جريمة الخيانة العظمى هي جريمة خاصة و قائمة بذاتها ، وإن لم يعرفها الدستور ، و لم يحددها بطريقة واضحة ، و هي جريمة ذات مفهوم شامل وواسع أكثر من جرائم الخيانة المحددة في قانون العقوبات (١) . و للوقوف على مفهوم و طبيعة جريمتي الخيانة العظمى و خرق الدستور لا بد من الرجوع إلى لفقه ، لا سيما الفرنسي منه ، لأن الدستور اللبناني يستقى معظم أحكامه من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي .

نصت معظم الدساتير الفرنسية على جريمة الخيانة العظمى ، دون تحديد مفهومها باستثناء دستور الجمهورية الثانية الصلح في العام ١٨٤٨ ، و الذي أضفى عليها صفة الجريمة . و اعتبرت المادة ٦٨ منه أن الخيانة العظمى تتوفر في حال قام رئيس الجمهورية بأي عمل من شأنه أن يعوق ممارسة العمل النيابي للجمعية الوطنية.

و في العام ١٨٧٨ ، أي في ظل تطبيق دستور الجمهورية الثالثة ، تم تقديم مشروع قانون من قبل السيد Pascal Dupart ، تضمن خمس حالات للخيانة العظمى من جانب رئيس الجمهورية ، و هي :

- حالة ادخال رئيس الجمهورية قوات اجنبية ، أو المساعدة في ادخالها إلى إقليم الجمهورية.
- حالة قيام رئيس الجمهورية بحرقلة ممارسة السلطة التشريعية لسلها بوسائل غير مشروعة ، كالحل غير المشروع للبرلمان ، أو إثارة الفتنة ضده .
- حالة اعلان الحرب دون موافقة مجلسي البرلمان .
- حالة ادانة رئيس الجمهورية بارتكاب جرائم منصوص عليها في قانون العقوبات ضد أمن الدولة .
- حالة ادانة رئيس الجمهورية بارتكاب اعمال من شأنها وقف الدستور أو الغاؤه (٢).

(١) فريد الزغيبي : الموسوعة الجزائرية . المجلد التاسع . دار صادر . بيروت ١٩٩٥ ص ٦٨.

(٢) راجع عبد الغني بسبوني : ملحة و مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني . مرجع سابق . ص ٢٢٧ و ما بعدها .

ويرى الفقيه هوريو بأن الخيانة العظمى هي اخلال رئيس الجمهورية بالواجبات التي يوجبها مركزه اخلايا فاضحا (١). في حين يرى العميد Vedel بأنها اعمال شديدة للالتزامات الوظيفية ، وانتهاك جسيم للواجبات الملقاة على عاتق رئيس الجمهورية .

اما في لبنان فذهب الأستاذ المون رباط الى ضرورة التفريق بين جريمتي الخيانة العظمى وخرق الدستور من جهة توفر عناصر كل منهما ، وذلك لان خرق الدستور يعني مخالفة جسيمة من شأنها ان تسبب ضررا بالغا بالمصلحة العامة ، في حين ان الخيانة العظمى لا تقع تحت تحديد النصوص التشريعية ، وفي مقدمتها قانون العقوبات ، مما يجعلها متروكة لتقدير القضاء الذي يحاكم رئيس الجمهورية على ارتكابها ، و هو المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور (٢).

و يرى الأستاذ انور الخطيب بأنها * حث باليمين العظمى التي يحلفها رئيس الجمهورية عندما يقبض على لزمة الحكم بان يحترم دستور الامة و قوانينها ، و يحفظ استقلال الوطن و سلامته * . ثم ذهب الى انه * لم يكن من داع لان يمد المشرع الدستوري اللبناني الى التفريق بين جريمتي الخيانة العظمى و خرق الدستور * (٣).

اما عن طبيعة جريمتي الخيانة العظمى و خرق الدستور ، فان قانون العقوبات اللبناني لم يحدد عناصر ومكونات هاتين الجريمتين اللتين يمكن ان تنسبا الى رئيس الجمهورية ، و يدل ذلك على اننا بصدد جرائم ذات طابع سياسي لا جرائم جزائية تخضع لقانون العقوبات. مفهوم للخيانة العظمى بالنسبة لرئيس الجمهورية يختلف عن مفهومها بالنسبة لاي فرد آخر في الدولة . و يترتب على ذلك ان مجلس النواب و المجلس الاعلى هما اللذان يحددان ما اذا كان الفعل الذي ارتكبه رئيس الجمهورية بعد خيانة عظمى او خرقا للدستور (٤).

٣- محاكمة رئيس الجمهورية اللبنانية :

لقد نصت المادة ٦٠ من الدستور على ان محاكمة رئيس الجمهورية تكون امام المجلس الاعلى و نصت المادة ٨٠ من الدستور على ان * يتألف المجلس الاعلى ، ومهمته محاكمة الرؤساء والوزراء ، من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب و ثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي او باعتبار الاقدمية اذا تساوت درجاتهم . و يجتمعون تحت رئاسة ارفع هؤلاء القضاة رتبة. و تصدر قرارات التجريم من المجلس الاعلى بغالبية عشرة اصوات . و تحدد اصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص *.

(١)لاندريه هوريو :القانون الدستوري والمؤسسات السياسية(مطبوع) ج٢،الاعلية للنشر و التوزيع . بيروت ١٩٧٧ . ص ٢٨٤ .

(٢)المون رباط : المرجع السابق . ص ٧٣٠ .

(٣)انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٩٧ .

(٤)عبد الحفي بسبوني : المرجع السابق . ص ٢٥٥ .

لا يمكن محاكمة رئيس الجمهورية إلا أمام المجلس الأعلى، سواء أكان ذلك في حالتي الخيانة العظمى أو خرق الدستور أم في حال ارتكاب الجرائم العادية . فهو، إذن ، لا يحاكم كسائر الأفراد العاديين في الدولة أمام القضاء العادي ، بل تتم محاكمته أمام هيئة خاصة تتناسب مع وضعه كرئيس دولة .

و يكشف تشكيل المجلس الأعلى على الصورة التي حددتها المادة ٨٠ من الدستور ، عن طابعه المشترك السياسي والقضائي . و يمكن الطابع السياسي في أن سبعة من أعضاء المجلس الأعلى هم من النواب ينتخبهم المجلس النيابي و لا يشترك أحد معه في اختيارهم . بالإضافة إلى أن المجلس الأعلى يختص بالنظر في الجرائم المقررة من قبل الرؤساء والوزراء . و يتجلى الطابع القضائي في أن للمجلس الأعلى يضم ثمانية قضاة من سلك القضاة العاديين . و يرأس المجلس الأعلى أعلى القضاة رتبة . و بذلك يرجح الطابع القضائي للمجلس الأعلى على الطابع السياسي (١).

و على الرغم من أن المادة ٨٠ من الدستور قد نصت على أن تحدد أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى بموجب قانون خاص . فإن هذا القانون لم يصدر في عهد الجمهورية الأولى ، مع أنه بعد من أهم المتممات الضرورية لفهم لحكام الدستور المتعلقة بمسؤولية رئيس الجمهورية و الوزراء ، و يضعها موضع التنفيذ .

و قد اعتبر البعض أن التباطؤ في إصدار قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى ، كان مقصودا و يهدف إلى بقاء رئيس الجمهورية بمنأى عن أية مساءلة ولكي يبقى مركز رئيس الجمهورية متوقفا على بقية المؤسسات الدستورية .

إزاء غياب قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى (٢) ، لا يمكننا الحديث عن إجراءات اتهام ومحاكمة لرئيس أو تعويضات التي توقع عليه . و ما يمكن الإشارة إليه بالاستناد إلى نصوص الدستور قبل تعديله في العام ١٩٩٠ هو أن المادة ٦١ منه نصت على كف يد رئيس الجمهورية عن ممارسة مهامه في حال صدر قرار بقتله عن مجلس النواب، يبقى مدة الرئاسة خالية إلى حين الفصل في القضية من قبل المجلس الأعلى . و نصت المادة ٦٢ من الدستور على أنه في حال خلو مدة الرئاسة لأية علة تتباطأ السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء .

نخلص إلى أن رئيس الجمهورية اللبنانية كان في منأى عن أية مساءلة ، من كافة النواحي السياسية و المدنية و الجزائية . فهو غير مسؤول من الناحية السياسية بنص الدستور إلا في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى كما في حالة ارتكابه للجرائم العادية . و هو يحاكم عن هذه الأفعال أمام المجلس الأعلى . و بشكل عدم إصدار قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى تمهيدا للأحكام الدستورية المتعلقة بمسألة رئيس الجمهورية . وهكذا فإن رئيس الجمهورية اللبنانية في عهد الجمهورية الأولى كان كالمملك في الأنظمة البرلمانية ، لا تملكه المساءلة حتى عن الجرائم العادية التي يمكن أن يرتكبها .

(١) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٩٤ .

(٢) صدر هذا القانون في عهد الجمهورية الثانية في ١٩٩٠/١٨/٢٢ .

ثانيا : صلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية

إنط الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ ، السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية ، فوضع هذا الأخير في مركز خاص ، بجعله الدعمة التابعة للسلطة الاجرائية في حين لا تستطيع الوزارة ممارسة السلطة الاجرائية الا وهي في دوران مستمر في فلكه .

و هذا التمرکز للسلطة الاجرائية في شخص رئيس الجمهورية ، الذي يبدو غير مكوف في البرلمانية التقليدية، يرجع الى سببين اساسيين :

الاول يكمن في ان الانتخاب القرصي الذي ساهم في وضع الدستور اللبناني ، حرص على توطيد مركز رئيس الجمهورية ، و حصر ممارسة السلطة الاجرائية في شخصه ، لان ذلك يسهل اجراء رقابته على اعمال الدولة و التدخل في شلونها ، على اعتبار ان الاتفاق مع شخص واحد لسهل من الاتصال بوزارة تتنازعها التيارات و المتغيرات (١). و الثاني يتجلى في الواقع لطاقي للمجتمع اللبناني ، فوجد البعض ان في تركيز السلطة الاجرائية في شخص رئيس الجمهورية الذي يجب ان يكون مسيحيا بالاستناد الى العرف الدستوري المستقر ، ضمانا للطوائف المسيحية في ظل محيط اثنبيته من المسلمين .

و هكذا فان رئيس الجمهورية يمارس صلاحيات واسعة جدا ، و الممارسة تقر له بصلاحيات لوسع . مع ذلك فهو لا يتحمل لية مسؤولية في ممارسة الحكم امام البرلمان . و في هذه الفترة سنتناول صلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية في عهد الجمهورية الاولى ، و سنصنفها الى اربع مجموعات على الشكل الاتي :

- صلاحياته في نطاق علاقته بالوزارة .
- صلاحياته في نطاق علاقته بالبرلمان .
- صلاحياته السياسية والادارية .
- صلاحياته التشريعية .

١- صلاحيات رئيس الجمهورية في نطاق علاقته بالحكومة :

يمارس رئيس الجمهورية السلطة الاجرائية بملونه في ذلك الوزراء ، وله في سبيل ذلك عدد من الصلاحيات اهمها :

١ - تعيين الوزراء و اقالمتهم (المقتان ٥٢ و ٥٤) . فله رئيس الجمهورية وحده ، صلاحية تعيين الوزراء و اقالمتهم ، دون حاجة الى موافقة رئيس الوزراء على هذا التعيين . و يتم ذلك بمرسوم يتخذه رئيس الجمهورية لا يحمل الا توقيعه . و يعد ذلك استثناء من قاعدة التوقيع الوزاري المجاور التي تقتضي بتوقيع الوزراء على جميع مقررات رئيس الجمهورية .

(١) انمون رباط : المرجع السابق . ص ٦٦٤ .

و التتيد بحرفية المادة ٥٣ يعني ان تعيين الوزراء يسبق تعيين رئيس الوزارة ما دام اختياره يتم من بين الوزراء . الا ان العرف الدستوري جرى على ان رئيس الجمهورية يقوم بتسمية رئيس الوزارة لولا ، وذلك بموجب مرسوم يوقعه بمفرده ، ثم يقوم بتعيين الوزراء الذي يتم بموجب مرسوم يوقع عليه الى جانب رئيس الجمهورية رئيس الوزارة (١).

و لكن الصلاحية الخطيرة تكمن في لاقة الوزراء و رئيسهم ، و ذلك بموجب مرسوم يوقع عليه رئيس الجمهورية بمفرده . و لم يستعمل رئيس الجمهورية هذه الصلاحية الا مرة واحدة وذلك عندما اقال الرئيس بشارة الخوري رئيس الوزارة سلمي الصلح . و لكنه تتبع في سبيل ذلك طريقة جانبية لتقديم ، في العام ١٩٥٢ قبل ان يقدم الرئيس سلمي الصلح استقالته باصدار مرسومين : الاول يقضي بقبول استقالة الوزراء جميعا و اعتبار رئيس الوزراء سلمي الصلح مستقلا ، و الثاني يقضي بتأليف حكومة جديدة . و اعتبر الفقه ان ما جرى بعد تعبيرا ملطفا للالكلة التي كانت الاولى من نوعها في عهد الاستقلال ، و هي من حقوق الرئيس ، و قد نص عليها الدستور صراحة (٢).

ب- ترؤس جلسات مجلس الوزراء : ان اجتماع الوزارة يكون على نوعين : الاول برئاسة رئيس الجمهورية ، و يسمى هذا الاجتماع مجلس الوزراء . و الثاني برئاسة رئيس الوزارة و يطلق عليه تسمية المجلس الوزاري . و كون تكرار هذا السلوك عرفا دستوريا مستقرا . ولهذا لم يطلق على رئيس الوزارة اسم رئيس مجلس الوزراء لان رئيس الجمهورية هو صاحب صلاحية ترؤس جلسات مجلس الوزراء .

ج - اصدار مراسيم بمقرارات مجلس الوزراء : ان القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ليست نافذة على اعتبار ان الدستور ثلث السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و ليس بمجلس الوزراء . يستثنى من ذلك بعض القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في بعض المواضيع التي اعطته القوانين والانتظمة سلطة للتقرير بشأنها ، كالمقرارات المتعلقة بالخلاف بين اجهزة الرقابة و الوزارات ، او تلك المتعلقة بالموافقة على تعيين فئة من الموظفين .

و من الضروري ان تأخذ مقررات مجلس الوزراء شكلا خطيا ، لان ممارسة السلطة في الدولة الدستورية لا تتم الا خطيا . لذلك جرى العرف على ان تأخذ مقررات مجلس الوزراء شكل المرسوم ، الذي يصدره رئيس الجمهورية و يوقع عليه رئيس الوزارة والوزراء المختصون ، بهدف اعطاء المقررات الصادرة عن مجلس الوزراء الصيغة التنفيذية ، من تاريخ نشر المراسم في الجريدة الرسمية او تبليغ صاحب العلاقة في حال كانت المقررات تتناول شخصا او اشخاصا محددين بذواتهم (٣).

(١) محسن خليل : انظم السياسية و القانون الدستوري ج٢ - مرجع سابق ص ٢٢٨

(٢) نمون رباط : المرجع السابق . ص ٧٢٠ .

(٣) زهير شكر : المرجع السابق . ص ٤٩٥ .

٢- صلاحيات رئيس الجمهورية في نطاق علاقته بالبرلمان :

ان لرئيس الجمهورية في نطاق علاقته بالبرلمان الصلاحيات الآتية :

أ- دعوة مجلس النواب الى عقود استثنائية : ان اجتماع مجلس النواب في الدورات العادية و اختتامها ، يجريان بشكل تلقائي في المواعيد التي حددها الدستور . نصت المادة ٣٣ من الدستور على ان افتتاح العقود العادية و اختتامها يجريان حكما في المواعيد المبينة في المادة ٣٢ من الدستور . ونصت المادة نفسها على ان اجتماع مجلس النواب يكون في كل سنة في عشرين عشرين ، يبتدىء العقد الاول يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر اذار و يستمر حتى نهاية شهر ايار . و يبتدىء العقد الثاني يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الاول و يستمر حتى اخر السنة . و يتبين من خلال المادتين السابقتين ان الدستور لم يعط رئيس الجمهورية صلاحية دعوة المجلس النيابي الى الاجتماع في الدورات العادية.

لكن للفترة الثاقبة من المادة ٣٣ اعطت رئيس الجمهورية صلاحية دعوة المجلس النيابي الى عقود استثنائية، وذلك بموجب مرسوم خاص ، يحدد فيه مواعيد افتتاح و اختتام هذه العقود والمواضيع التي ستطرح فيها . كما ان رئيس الجمهورية مجبر على دعوة البرلمان الى عقود استثنائية في حال طلبت ذلك الاكثرية المطلقة لمجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس . و يرى الدكتور ادمون نعيم انه اذا لم يدع رئيس الجمهورية في هذه الحالة المجلس ضمن مدة معقولة لعقد استثنائي ، فمن حق المجلس بدعوة من رئيسه ان ينفذ بدوره استثنائية ، بحيث تكون الاكثرية المطلقة لاعضاء المجلس قد حددت مدتها و برنامجها بطلبها المرفوع الى رئيس الجمهورية (١) .

ب- تأجيل انعقاد مجلس النواب : نصت المادة ٥٩ من الدستور على ان لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس في دوراته العادية المنصوص عليها في المادة ٣٢ ، الى امد لا يتجاوز شهرا واحدا و ليس له ان يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد .

ان اعطاء رئيس الجمهورية حق تأجيل انعقاد البرلمان يرجع الى كون رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الحكم بين السلطات ، وبالتالي يمكنه ان يستخدم هذه الصلاحية من اجل تهدئة خلاف قائم بين الحكومة و مجلس النواب ، و فتاحة الفرصة لكل منهما للتراجع و تقريب وجهات النظر بدلا من اللجوء الى حل المجلس او اسقاط الوزارة ، مع ما يحمل ذلك من تداعيات خطيرة جدا على استقرار الحياة السياسية في الدولة .

و قد حظى الدستور استعمال هذه الصلاحية مرتين في العقد الواحد للحد من اسراف رئيس الجمهورية في استعمال هذا الحق ، و منعا لاستخدامه كوسيلة لتعطيل اعمال مجلس النواب الذي يلعب دور الرقيب على اعمال السلطة التنفيذية (٢).

(١) خليل هندي و انطوان دناث : المرجع السابق . ص ٢٢٨ .

(٢) ابراهيم شيحا : المرجع السابق . ص ٢٩٢ .

ج - حل البرلمان : ان الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ نص في المادة ٥٥ على صلاحية رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب ، الا انه حدد الحالات التي يجوز في حال توافرها استعمال حق الحل ، و هي :

- في حال تمرد المجلس على الاجتماع في عقد عادي او استثنائي ، رغم دعوته من قبل رئيس الجمهورية مرتين متواليتين .
 - في حال رده الموازنة برمتها بقصد مثل بد الحكومة كلها عن العمل .
 - في حال اتخاذ مقررات من شأنها اخراج البلاد على الانتداب او على الدستور .
- كما اشترطت المادة ضرورة الحصول على موافقة مجلس الشيوخ ، و منحت اطلاقاً حل مجلس النواب مرة ثانية لليلة التي حل من اجلها المجلس السابق .

و في تعديل ١٧ تشرين الاول ١٩٢٧ لفي مجلس الشيوخ فانيت حكما موافقة ، والقيت ايضا الفقرة المتعلقة بمنع الحل مرة ثانية لليلة ذاتها .

و في تعديل ٨ ايار ١٩٢٩ لطلقت يد رئيس الجمهورية بحل المجلس دون حصر ذلك بحالات محددة ، واصبح النص على الشكل الاتي : " يحق لرئيس الجمهورية ان يتخذ قرارا معللا بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد التنيلية " .

و تجدر الاشارة الى ان معظم الدساتير التي تأخذ بالنظام البرلماني تميل الى وضع قيود على حق الحل ، تشكل ضمانات تحول دون تصف السلطة التنفيذية في استخدام هذه الصلاحية ، الا ان الدستور اللبناني خصوصا بعد تعديله في العام ١٩٢٩ ، جاء خاليا من تلك القيود . وكان ذلك محلا لانتقاد الفقه الدستوري ، لان ذلك يعني اطلاق يد رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب من كل قيد (١) باستثناء بيان الاسباب التي تدعو الى الحل و تحديد موعد للانتخابات الجديدة ، على ان تنتهي هذه الانتخابات في مدة لا تتجاوز الثلاثة اشهر .

د- توجيه الرسائل الى البرلمان : لرسائل ليست مقررات او مراسيم ، ولكنها تتضمن وجهة نظر في موضوع معين . و الدستور اللبناني لم يشر الى هذه الصلاحية ، الا ان العادة جرت على توجيه رئيس الجمهورية مثل هذه الرسائل ، فكانت مع الوقت عرفا دستوريا .

و بما ان رئيس الجمهورية غير مسؤول امام البرلمان ، والوزير هو الذي يسأل عن مضمون الرسائل التي يوجهها الرئيس ، فان الفقه مجمع على ضرورة خضوع هذه الرسائل لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ، شأنها شأن سائر تصرفات رئيس الجمهورية (٢).

(١) عبد الغني بسيوني : المرجع السابق . ص ٨٩ .

(٢) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٢٥ .

٣- صلاحيات رئيس الجمهورية السياسية والإدارية :

١- أن لرئيس الجمهورية في مجال الحكم و الإدارة مجموعة من الصلاحيات ، هي :

عقد المعاهدات الدولية : نصت المادة ٥٢ من الدستور على أن رئيس الجمهورية يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية و إبرامها و يطلع المجلس عليها حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد و سلامة الدولة . أما المعاهدات التي تتطلب على شرط يتعلق بمالية الدولة و المعاهدات التجارية و سائر المعاهدات التي لا يجوز نسخها سنة فسنة فلا تعد مبرمة الا بعد موافقة المجلس عليها .

أن الدستور اللبناني ميز بين نوعين من المعاهدات تبعاً لأهمية الموضوعات التي تتضمنها : الأولى يبرمها رئيس الجمهورية دون حاجة إلى موافقة مجلس النواب . و يطلع المجلس عليها حينما تمكنه مصلحة البلاد و سلامة الدولة من ذلك . والثانية لا يجوز لرئيس الجمهورية إبرامها الا بعد موافقة مجلس النواب عليها ، و هي المعاهدات التي تتعلق بمالية الدولة و المعاهدات التجارية و المعاهدات التي لا يجوز نسخها سنة فسنة . و ذهب البعض إلى أن اشتراط موافقة مجلس النواب على النوع الثاني من المعاهدات يتمشى و المبدأ الذي يقضي بضرورة عرض الأمور المتعلقة بمالية الدولة على مجلس النواب ، وعدم انفراد السلطة التنفيذية بتقريرها ، لأن كل المسائل المتعلقة بسياسة البلاد المالية يهم الشعب ، و يجب تمكين ممثليه من اجراء رقابتهم عليها (١).

و نلاحظ أن المادة ٥٢ لم تفرق بين المفاوضة و الإبرام ، ذلك أن المفاوضة عادة تكون من اختصاص الحكومة ، فإذا ما وصلت إلى نتيجة نهائية قلم رئيس الجمهورية بالتصديق عليها و لرئيس الجمهورية أن يمارس اختصاصه بالمفاوضة و إبرام المعاهدات الدولية بالنسبة لجميع أنواع المعاهدات و الاتفاقات الدولية، فيستطيع أن يربط لبنان بمعاهدات من أنواع شتى ، كالاتحاد العسكرية و الموائيق السرية ، دون حاجة إلى أن يطلع البرلمان على هذه المعاهدات الا حينما تمكنه من ذلك مصلحة البلاد و سلامة الدولة . ويستثنى من تلك النوع الثاني من المعاهدات خفي عهد الرئيس كميل شمعون تم الاتفاق مع الولايات المتحدة الأميركية على " مبدأ ايزنهاور " بدون أن يطلع البرلمان عليه (٢) ، على الرغم من أهمية وخطورة هذا الاتفاق على الدولة اللبنانية و محيطها.

وذهب البعض من رجال القانون ، إلى أن رئيس الجمهورية يقد المعاهدات و يبرمها منفرداً ، حتى بدون معرفة الوزراء . الا أن المعاهدات الدولية يتم إبرامها بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية بالتفلي فهي خاضعة لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور التي نصت عليها المادة ٥٤ ، على اعتبار أنها من مقررات رئيس الجمهورية . و لا يحق له اخفاء المعاهدات السرية عن وزرائه ، لأن الوزراء يمثلون عنها أمام مجلس النواب (٣).

(١) إبراهيم شبحا : المرجع السابق . ص ٦٧٣ .

(٢) امون رباط : المرجع السابق . ص ٦٩٧ .

(٣) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٢٩ .

و انتقد جانب من الفقه هذا الوضع إذ أن رئيس الجمهورية قد يعدد إلى التباطؤ في اختطار المجلس ، لا سيما وأن عبارة " حينما تمكنه مصلحة البلاد و سلامة الدولة " ، مطلقة يمكن التوسع في تفسيرها و إساءة استعمالها (١).

ب- **العمو الخاص :** نصت المادة ٥١ من الدستور على أن رئيس الجمهورية " له حق العفو الخاص . أما

العمو الشامل فلا يمنح إلا بقانون . " نلاحظ أن الدستور اللبناني يفرق بين صورتين من العفو :

• **العمو الخاص :** و هو يتضمن إلغاء العقوبة كلها أو بعضها مع إبقاء الجريمة كما هي . و يستند العفو الخاص إلى اعتبارات اجتماعية مهمة ، و يهدف إلى إصلاح الأخطاء القضائية التي يمكن أن تقع فيها المحاكم ، و يصلح للتخفيف من شدة القانون إذا كانت نصوصه لا تجوز للقاضي استعمال الرأفة (٢) . و رئيس الجمهورية يملك منح العفو الخاص و ذلك بمرسوم صادر عنه يشاركه في التوقيع عليه رئيس الوزراء و الوزراء المختصون .

• **العمو الشامل :** هو الذي يرفع صفة الجريمة أصلاً عن الأعمال الجرمية المرتكبة ، و يجعل قانون العقوبات غير مطبق في الماضي . و بما أن إيقاف تنفيذ القانون بعد صلا خطيراً فيجب أن يختص بذلك المشرع دون سواء . و بالتالي لا يجوز منح العفو الشامل إلا بموجب قانون صادر عن مجلس النواب .

ج- **تعيين الموظفين :** نص الدستور في المادة ٥٢ منه على أن رئيس الجمهورية يولي الموظفين مناصب الدولة ما خلا تلك التي يحدد القانون شكل التحيين لها على وجه آخر . و يتم ذلك بموجب مرسوم فردية تختص بشخص معين أو عدة أشخاص معينين . و هذه المراسيم تخضع لقاعدة التوقيع الوزاري المجاور . كما أن القانون يشترط في بعض الحالات موافقة مجلس الوزراء على تعيين بعض فئات الموظفين .

لما سائر العاملين في القطاع العام من غير الموظفين المنتمين إلى الملاك الدائم ، فيتم تعيينهم بطريقة أخرى يحددها القانون . فمثلاً هناك المتقاعدون في الإدارات العامة الذين ترعى حقوقهم وواجباتهم الحقوق المبرمة بينهم وبين الوزير المختص . و هناك الاجراء الذين يتم تعيينهم بموجب قرارات صادرة عن الوزير المختص . و هناك المستخدون في المؤسسات العامة الذين يعينون بقرارات صادرة عن السلطة التنفيذية فيها (٣) .

د- **ترؤس الحفلات الرسمية :** نصت المادة ٥٢ من الدستور على أن رئيس الجمهورية يرأس الحفلات الرسمية . و ذلك امر طبيعي على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو صاحب الرئاسة الاولى فيستطيع أن يقوم برئاسة أي احتفال يحضره .

(١) حسن الحسن : المرجع السابق . ص ٢٠٢ .

(٢) مصطفى أبو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٢٨٧ .

(٣) يوسف سعد الله الخوري : المرجع السابق . ص ٥٥ .

٤- الاختصاصات التشريعية :

تتطد الدستور اللبناني السلطة التشريعية بمجلس النواب ، الا انه منح رئيس الجمهورية مجموعة من الاختصاصات التشريعية ، التي يمكن اعتبارها من اهم وسائل التعاون و الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية ، وهي :

أ- حق اقتراح تعديل الدستور : تنص المادة ٧٦ من الدستور على انه " يمكن اعادة النظر في الدستور بناء على اقتراح رئيس الجمهورية فتقدم الحكومة مشروع القانون الى مجلس النواب". فقد اعطى الدستور رئيس الجمهورية الحق في اقتراح تعديل لة مادة من مواده . فهو الحامي للدستور وفقا لنص القسم الذي يؤديه يوم اعتلائه سدة الرئاسة (١).

ب- طلب اعادة النظر في تعديل الدستور : نصت الفقرة الثانية من المادة ٧٩ من الدستور على ان لرئيس الجمهورية خلال المدة المحددة للنشر ان يطلب الى المجلس اعادة المناقشة في المشروع المتعلق بتعديل الدستور مرة اخرى ، ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الاصوات . و من الواضح ان اعتراض رئيس الجمهورية على تعديل الدستور هو اعتراض نسبي ، وليس اعتراضا مطلقا . لان هذا الاعتراض لا يؤدي الى القضاء على التعديل الذي اقره مجلس النواب ، وإنما يفسح في المجال امام المجلس لاعادة مناقشة المشروع مرة اخرى ، و يمكن التغلب على اعتراض رئيس الجمهورية في حال صوت المجلس على المشروع بأغلبية ثلثي الاعضاء الذين يؤلفون المجلس . و بالتالي يصبح للمشروع قانونا دستوريا يتعين اصداره و نشره من قبل رئيس الجمهورية وفقا للشروط نفسها التي تصدر و تنشر بموجبها القوانين العادية (٢).

ج- اقتراح القوانين : نصت المادة ١٨ من الدستور : " لرئيس الجمهورية ، ومجلس النواب حق اقتراح القوانين . و اقتراح القانون الصادر عن السلطة التنفيذية يطلق عليه اسم " مشروع قانون " و يحال هذا المشروع الى مجلس النواب بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية موقعا من الوزير المختص . و مشروع القانون هو تصرف من رئيس الجمهورية لا من الوزير ، لذلك فان مشروع القانون يحتفظ بقيمته و قوته حتى بعد استقالة الوزير الذي وقع . كما انه لا يمكن استرداده الا بمرسوم آخر . و لا يجوز للوزير ان يودع مجلس النواب مشروع قانون بتوقيعه وحده . و يمكنه في حال كان نائباً ان يقرح القانون بوصفه نائباً لا وزيراً (٣) .

و تجدر الاشارة الى ان المادة ٤١ من النظام الداخلي لمجلس النواب نصت على ان : " للحكومة و لكل من النواب حق اقتراح القوانين . و هذا النص يتفق مع جوهر النظام البرلماني الذي يربط السلطة الاجرائية بالوزيرة ، و رئيس الدولة لا يستطيع ان يمارس صلاحياته الا بواسطة وزرائه الذين يسألون اسم البرلمان . كما انه يتفق مع المادة ٤٤ من الدستور التي تشترط ان يوقع الوزراء على جميع مقررات رئيس الجمهورية باستثناء ما تعلق منها بتعيين الوزراء والقائهم .

(١) صوفي عبد الحى : النظام السياسي والدستوري في لبنان . شركة المقيمة للكتاب و دار الكتاب العربي . بيروت ١٩٩٤ .

(٢) عبد الحى بسيوني : المرجع السابق . ص ٨٤ .

(٣) انور الخطيب : المرجع السابق . ص ١٢٣ .

د - حق الاعتراض على القوانين : اعطى الدستور هذا الحق لرئيس الجمهورية فنصت المادة ٥٧ منه على ان لرئيس الجمهورية الحق في ان يطلب اعادة النظر مرة واحدة في خلال المهلة المهيئة لنشره ، و لا يجوز ان يرفض طلبه . و عندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من نشر القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه و اقراره بالاغلبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا .

هـ - اصدار القوانين : ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ اشغل ذكر حق رئيس الجمهورية في اصدار القوانين مكتفيا بالنص على حقه في النشر . على الرغم من اهمية الاصدار باعتباره الاجراء الذي يعلن فيه رئيس الجمهورية ان القانون الذي اقره البرلمان أصبح نافذا ، و يأمر من خلاله السلطات العامة بالسهر على تنفيذه . و يرجع هذا الاغفال الى خطأ في ترجمة وقع فيه من قام باعداد مشروع الدستور . فقام بترجمة كلمة Promulgation بالنشر . فجاء نص المادة ٥١ على الشكل الاتي ١ " رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد ان يكون وافق عليها المجلس " و الصحيح : " رئيس الجمهورية يصدر القوانين "٢. و اصدار القوانين قد نص عليه الدستور في اربعة مواد (١٩ ، ٥١ ، ٥٦ ، ٥٧) و ترجمت فيها كلمة Promulgation بكلمة النشر ، مع ان معنى النشر مختلف جدا عن معنى الاصدار (١) .

و- نشر القوانين : النشر هو عملية ملابية يقصد بها اخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخ محدد . و اعطى للدستور اللبناني صلاحية النشر لرئيس الجمهورية فنصت المادة ٥١ : " رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد ان يكون وافق عليها المجلس . و نصت المادة ٥٦ : " رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها للحكومة . اما القوانين التي يتخذ المجلس قرارا خلاصا بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه ان ينشرها في خلال خمسة ايام "٣.

و نص المرسوم الاشتراعي رقم ٩ الصادر في العام ١٩٤٠ على ان تعتبر القوانين نافذة بعد اليوم الثامن من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية ما لم ينص على طريقة اخرى للنشر . و نص المرسوم الاشتراعي رقم ١٦ الصادر في العام ١٩٤٣ على انه يجوز في حالات الاستعجال لتقص المدة السابقة بشرط ان يؤمن نشر هذه القوانين بطريقة اخرى من طرق الاعلان غير الجريدة الرسمية ، لانه يخشى الا تصل الجريدة الرسمية الى ايدي الناس خلال فترة قصيرة تبلغ اقل من ثمانية ايام (٢)

ز- السلطة التنظيمية : و هي الصلاحية التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية بهدف تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية . و نصت المادة ٥١ من الدستور على ان رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي اقرها البرلمان ويؤمن تنفيذها بما له من سلطة تنظيمية . و السلطة التنظيمية تدخل رئيس الجمهورية تحتها الانظمة . وهي تدابير نافذة لها صفة عامة وغير شخصية (٣).

(١) انور الخطيب : المراجع السابق . ص ١٢٦ .

(٢) مصطفى ابو زيد فهمي : المراجع السابق . ص ٢٠٦ .

(٣) يوسف سعد الله الخوري : المراجع السابق . ص ٥٢ .

فالأنظمة هي قرارات إدارية من حيث الشكل لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية في حدود الاختصاص الذي حدده الدستور . و هي أعمال تشريعية من حيث الموضوع لأنها تضع قواعد عامة ومجردة . و هناك نوعان من الأنظمة :

- الأنظمة التنفيذية : و هي الأنظمة التي تضعها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين . لأن البرلمان عندما يسن القوانين يضع قواعد و مبادئ عامة دون بيان التفاصيل والجزئيات ، و يترك ذلك للسلطة التنفيذية نظرا لأنها تملك الخبرة الكافية لتنظيم المسائل الجزئية . و يباشر رئيس الجمهورية صلاحية إصدار الأنظمة التنفيذية ، دون حاجة إلى دعوة للمجلس النيابي . ولا يجوز للمجلس أن يمنع السلطة التنفيذية من مباشرة هذا الحق . إلا أنه غالبا ما تنص القوانين على أن تلتزم تطبيقها بتحدد مراسيم صادرة عن السلطة التنفيذية (١) . و لا يصح أن تتطوي الأنظمة التنفيذية على تعديل أو إلغاء لأحكام القوانين أو إضافة أحكام جديدة إليها . وإنما يجب تنفيذ القوانين كما قررها البرلمان .
- الأنظمة التنظيمية : و هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية لتنظيم المرافق العامة . و تصدر هذه الأنظمة دون أن تكون مستندة إلى قانون سابق صادر عن السلطة التشريعية . لذلك يطلق عليها الفقه اسم " الأنظمة المستقلة " . و تجدر الإشارة إلى أن حق السلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة التنظيمية فاعل على تنظيم المرافق العامة دون اشتراط أو انعقادها . لأن إنشاء هذه المرافق وإلغاءها يكون بموجب قانون صادر عن مجلس النواب (٢) .

ح- المراسيم التشريعية : و لرئيس الجمهورية صلاحية اتخاذ المراسيم التشريعية . و هي مراسيم تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على تفويض من قبل السلطة التشريعية في مواضيع معينة و لمدة محددة . و سنتناول المراسيم التشريعية بشكل مفصل في القسم الثالث من هذا الفصل .

ط - مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة : نصت المادة ٥٨ من الدستور على أن كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك بمرسوم الإحالة ، يمكن لرئيس الجمهورية ، بعد مضي أربعين يوما من طرحه على المجلس دون أن يبت ، أن يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء . و هذا النوع من المراسيم سنتناوله لاحقا .

ي - المرسوم القاضي بوضع مشروع الموزنة موضع التنفيذ : نصت المادة ٨٦ من الدستور على أنه في حال لم يبت مجلس النواب في شأن مشروع الموزنة قبل الانتهاء من العقد المعلن لإمره (و هو عقد تشرين الأول) ، فـ رئيس الجمهورية يدعو فوراً لدورة استثنائية تستمر لغاية كانون الثاني لمتابعة درس الموزنة . و إذا انقضت الدورة الاستثنائية هذه و لم يبت نهائيا في مشروع الموزنة ، فلرئيس الجمهورية أن يضع مرسوما بموافقة مجلس الوزراء يجعل بموجبه المشروع المذكور بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعيا و معسولا به . على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يستعمل هذا الحق ، إلا إذا كان مشروع الموزنة قد طرح على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوما على الأقل .

(١) نزيه كبرية : السلطة التنظيمية في لبنان و ضوابطها . منشورات حروس - حروب طرابلس لبنان ١٩٨٥ . ص ١٣٨

(٢) إبراهيم شيماء : المرجع السابق . ص ٦٤٦ .

و بعد استعراض صلاحيات رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى ، نلاحظ انه كان مهيمناً على السلطة الاجرائية ، بينما اقتصر دور الوزارة على معاونته دون ان يرقى هذا الدور الى المشاركة الفعلية في ممارسة شؤون الحكم ، خصوصاً انه كان يملك صلاحية تعيين الوزراء وإقالتهم ، و هذا ما جعل هؤلاء الوزراء خاضعين لمشيئته ، فلا يعارضونه خوفاً من استعمال سلاح الاقالة المسلط دوماً فوق رؤوسهم . كما ان صلاحيته في حل البرلمان جعلت مجلس النواب تابعاً له . انصف الى ذلك ان الدستور اللبناني يسمح بالجمع بين النيابة و الوزارة ، فكان لرئيس الجمهورية نفوذ واسع داخل مجلس النواب لان معظم النواب يلتمحون الى الحصول على منصب وزاري يمكنهم من تقديم الخدمات لناخبهم . و هكذا يمكن القول ان صلاحيات رئيس الجمهورية الواسعة جداً مكنته من السيطرة على الحياة السياسية والدستورية.

القسم الثاني : الحكومة في لبنان قبل التعديل الدستوري للعام ١٩٩٠

تشكل الحكومة أو الوزارة المحور الذي يركز عليه النظام البرلماني ، فهي صاحبة السلطة الفعلية تمارسها نتيجة تحملها للمسؤولية السياسية أمام البرلمان ، و بفعل انعدام المسؤولية السياسية لرئيس الدولة ، لأن المنطق السليم يقضي بأن لا تسأل الوزارة إلا عن الأعمال التي تمارسها بمقتضى اختصاصها الدستوري.

لما في لبنان فإن دستور العام ١٩٢٦ عيى الوزارة عن ميدان ممارسة السلطة الفعلية ، فاناط السلطة الأهراسية برئيس الجمهورية ، واقتصر دور الوزارة على المساعدة وتقديم المون . و هذا الوضع شبيه بالنظام الرئاسي حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، في حين يقتصر دور الوزراء على معاونة الرئيس في ممارسته السلطة المنوطة به .

و رغم أن الوزارة تتحمل تبعات أعمال السلطة التنفيذية فإن الدستور حرّمها من حق المشاركة في ممارستها . و رغم أن جميع مقررات رئيس الجمهورية يجب أن تتضمن توقيع الوزراء ، فإن هذه القاعدة لم تمكن الوزراء من تحقيق المشاركة الفعلية في ممارسة السلطة التنفيذية . و بذلك اقتصر دور الوزارة قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ على التوقيع على مقررات لم تشارك بالفعل في اتخاذها ، و تحمل المسؤولية عن تلك الأعمال أمام مجلس النواب .

و في هذا القسم سنتناول واقع الوزارة قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ ، بهدف اظهار مدى الخلل القائم في نصوص الدستور من حيث عدم وجود كيان قائم بذاته للوزارة و عدم تحديد صلاحيات تختص بممارستها ، بالإضافة الى إبراز تحمل الوزارة ووزر أعمال لم يمكنها الدستور و الواقع السياسي من المشاركة في صنعها . و ذلك في فقرتين متتاليتين على الشكل الآتي :

أولاً : تكوين الوزارة و نشاطها .

ثانياً : مسؤولية الوزارة أمام البرلمان .

أولاً : تكوين الوزارة و نشاطها :

في هذه الفقرة سنتناول كيفية تشكيل الوزارة في الجمهورية الأولى ، و كيفية عقد اجتماعاتها و اتخاذ قراراتها . و أخيراً نتحدث عن صلاحياتها .

تشكيل الوزارة :

-١

يتولى رئيس الدولة في النظام البرلماني تسمية رئيس الوزارة ، و يكلفه تشكيلها . وبعد أن يختار الرئيس المكلف أسماء الوزراء ، يرفعها الى رئيس الدولة ، فيصدر هذا الأخير مرسوماً بتشكيل الوزارة ، و غالباً ما يشترك رئيس الوزارة مع رئيس الدولة في التوقيع عليه .

و حصرية رئيس الدولة ليست مطلقة في اختيار رئيس الحكومة ، بل هي مقيدة باختيار الشخص الذي يستطيع تشكيل الحكومة التي تحظى بثقة البرلمان . و بما أن النظام البرلماني يقوم على المنافسة بين الأحزاب السياسية ، فيتحتم على رئيس الدولة تسمية زعيم الحزب الذي يسيطر على الأغلبية البرلمانية ، أو اختيار الشخصية الحزبية التي تستطيع تكوين حكومة ائتلافية مع الأحزاب الأخرى .

أما في لبنان فقد خرج الدستور اللبناني عن أصول البرلمانية التقليدية . و يرجع ذلك إلى عاملين : الأول يكمن في نصوص الدستور التي منحت الرئيس سلطة واسعة في تعيين الوزراء وإقالتهم ، ولكن العرف الدستوري حد من سلطان رئيس الجمهورية عندما فرض عليه تسمية رئيسهم أولاً و من ثم تعيين الوزراء بموجب مرسوم مشترك بين الوزارة معه في التوقيع عليه .

و يكمن العامل الثاني في غياب الأحزاب السياسية ، الفاعلة على الحصول على الأغلبية البرلمانية التي تؤهلها لتشكيل الوزارة بمفردها أو بالائتلاف مع غيرها من الأحزاب . و هذا ما أعطى رئيس الجمهورية حرية واسعة في اختيار رئيس الوزارة والوزراء . أضف إلى ذلك أن هذا الاختيار لم يكن مقيداً بأعضاء المجلس النيابي ، فقد تشكلت الحكومة من داخل المجلس أو من خارجه ، لأن الدستور أجاز الجمع بين النيابة والوزارة ، وفقاً للمادة ٢٨ .

و تجدر الإشارة إلى أن معظم الوزراء كانوا يختارون من أعضاء مجلس النواب باستثناء بعض الحالات . و سبب ذلك يعود إلى روح الاستيزار السائدة بين النواب ، والتي يملؤها الحرص على تأمين الاستمرار النيابي . وهذا ما أدى إلى عدم الاستقرار الوزاري واضطراب الإدارة وانتشار الفوضى . لهذا اعتبر البعض أن إصلاح النظام النيابي يوجب الأخذ بقاعدة الفصل بين النيابة والوزارة ، فيكون الوزراء من خارج المجلس ما عدا رئيسهم ، فيمنع ذلك التزاحم و يوفر الاستقرار و تحقيق المصلحة العامة (١) . غير أن الواقع السياسي والاجتماعي فرض على رئيس الجمهورية مجموعة من القيود التي تحد من حريته في اختيار رئيس الوزارة و الوزراء و من أهم هذه القيود :

أ - الاستشارات النيابية : أوجب العرف الدستوري على رئيس الجمهورية أن يجري استشارات مع أعضاء المجلس النيابي لاختيار رئيس الوزارة . و يمكن اعتبار الاستشارات النيابية محاولة للتقرب من الأصول التي تقتضي بها البرلمانية التقليدية حيث تنبثق الوزارة من البرلمان .

* و الحقيقة هي أن هذا العرف كثيراً ما يراعى في الشكل و لا يراعى في الجوهر ، وأحياناً لا يراعى لا في الشكل ولا في الجوهر . فهناك حالات كثيرة لم يلتزم رئيس الجمهورية في تسمية رئيس الوزارة نتيجة المشاورات التي يجريها ، والرئيس رشيد كرامي يذكر حالة جاءت فيها حصيلة المشاورات النيابية التي عقدها الرئيس شارل حلو لمصلحة الرئيس كرامي فبادر رئيس الجمهورية إلى تسمية سواه . و هناك حالات لم يحد فيها رئيس الجمهورية مشاورات أصولية لسمي رئيس الوزراء الذي يفضل لستسبا (٢) .

(١) هذه حريجات : المرجع السابق . ص ٥٢٧ .

(٢) سليم الحص : نقاط على الحروف . مرجع سابق ص ١١٢ .

ب- طائفة الوزراء : إن رئيس الجمهورية مفيد بموجب الاعراف الدستورية باختيار رئيس الوزراء من الطائفة الإسلامية المنفية . و لم تفرق هذه القاعدة منذ الاستقلال الا في عهد الرئيس بشارة الخوري عندما عين اللواء فؤاد شهاب رئيسا للحكومة في ١٨ ٩١ ١٩٥٢ ، و في عهد الرئيس امين الجميل عندما عين العماد ميشال عون رئيسا للحكومة في ١٢٣ ٩ ١٩٨٨ (١).

كما ان التقليد الطائفي المتبع في توزيع المناصب الوزارية يوجب تمثيل الطوائف الست الكبرى في الوزارة، و اذا ما كانت الوزارة موسعة فقد يدخلها وزير من الطائفة الأرمنية او البروشنتانية ، و في بعض الحالات قد تفرض الظروف السياسية تشكيل حكومة مصغرة كذلك التي تم تشكيلها في عهد الرئيس فؤاد شهاب و تألفت من أربعة وزراء ، فتم الاكتفاء بتمثيل الطائفتين المارونية و السنية .

٢- اجتماعات الوزارة :

للوزارة في ظل النظام الدستوري للجمهورية الاولى نوعان من الاجتماعات :

١- مجلس الوزراء : الذي يتخذ برئاسة رئيس الجمهورية . و جاء ذكر مجلس الوزراء في خمسة مواضع متفرقة من الدستور (قبل تعديله في العام ١٩٩٠) و هي :

- المادة ٥٥ ، التي نصت على ان رئيس الجمهورية " يتخذ قرارا مطلقا ، بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب ، قبل انتهاء عهد النيابة " .
- المادة ٥٨ ، المتعلقة بمشاريع القوانين التي تقرر الحكومة كونها مستعجلة بموافقة مجلس الوزراء .
- المادة ٨٥ ، التي نصت على ان لرئيس الجمهورية في حال النفقات المستعجلة ، ان يتخذ مرسوما بموافقة مجلس الوزراء يقضي بفتح اعتمادات استثنائية او اضافية.
- المادة ٨٦ ، التي جعلت بإمكان رئيس الجمهورية ، في حال عدم قرار مشروع الموازنة في مجلس النواب ، في الدورتين العادية والدورة الاستثنائية ان يضع مرسوما بموافقة مجلس الوزراء ، لجعل هذا المشروع ، بالشكل الذي تقدم به الى المجلس، مرعيا ومعمولا به .
- المادة ٦٢ ، التي نصت على انه " بحال خلو مدة الرئاسة لاية علة ، تملك السلطة الاجرائية وكالة بمجلس الوزراء " .

و يشكل مجلس الوزراء الجهاز الاساسي الذي تصدر عنه جميع المقررات الاساسية التي تتعلق بسياسة الدولة في جميع المجالات السياسية والادارية . و جرت العادة على ان يعقد مجلس الوزراء جلسة كل اسبوع . و يفتتح رئيس الجمهورية الجلسة بكلمة توجيهية . و من ثم يبدأ المجلس بمناقشة المسائل المدرجة على جدول الاعمال . و المذكرة داخل المجلس تبقى سرية . و تتخذ القرارات بالتوافق و في حال تعذر ذلك يلجأ الى تصويت لا يشترك رئيس الجمهورية به (٢).

(١) محمد المذحوب : المرجع السابق ص ٢٩٥ .

(٢) سمون رباط : المرجع السابق . ص ٧٤٧ .

ب- المجلس الوزاري : الذي يعتقد برئاسة رئيس الحكومة . و هو عرف ، لان الدستور لم يأت على ذكر المجلس الوزاري . و تهدف اجتماعات هذا المجلس الى دراسة بعض المسائل قبل بنها من قبل مجلس الوزراء . و جميع القرارات التي تتخذ في المجلس الوزاري تعتبر قرارات غير رسمية ليس لها اية قيمة قانونية .

٣- قرارات الوزارة :

انط الدستور السلطة الاجرائية برئاسة الجمهورية دون مجلس الوزراء الا في حال خلو سدة الرئاسة . و يعطى ذلك ان سلطة التقرير في الشؤون العامة هي من صلاحية رئيس الجمهورية . لذلك فان القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في شؤون الحكم والادارة تعتبر قرارات ادارية لا تأخذ الصيغة التنفيذية الا في حال صدورهما في مراسيم عن رئيس الجمهورية صاحب سلطة التقرير بشأنها .

و لا يعطى ذلك ان جميع القرارات الصادرة عن الوزارة غير نافذة ، و انما هناك مجموعة من القرارات النافذة تصدر عن مجلس الوزراء في مواضيع انطت الانظمة و القوانين سلطة التقرير بشأنها بهذا المجلس . و يمكن تصنيف قرارات مجلس الوزراء الى ثلاثة انواع هي :

أ-قرارات بالموافقة : يشترط للدستور في بعض الحالات الحصول على موافقة مجلس الوزراء على قرار معين . و هذا ما ورد في المواد ٥٥ - ٥٨ - ٨٥ - ٨٦ . كما ان القوانين و الانظمة قد تقضي بوجود الحصول على موافقة مجلس الوزراء على قرار معين . فنظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي ، رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦ ، نص في الفقرة الثالثة من المادة ١٢ على ان تعيين موظفي الفئة الاولى يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء .

و لا يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء قرارات ادارية نافذة ، ولما هي اصل تحضيرية لانها لا تفسر الوضع القانوني القائم فلا تنشئ حقوقا و لا تفرض موجبات . في حين ان المراسيم التي تصدر بشأن القرارات التي تم الموافقة عليها هي التي تنشئ الحقوق وتترتب الموجبات ، و هي وحدها القرارات النافذة . بالتالي فان قرارات مجلس الوزراء غير قابلة للطعن امام مجلس شوري الدولة . في حين ان المراسيم الصادرة بشأن القرارات التي وافق عليها المجلس يجوز الطعن فيها .

ب-القرارات المتعلقة بالصلاحات التي انطتها القوانين و الانظمة بمجلس الوزراء : قد تنص القوانين و الانظمة على اختصاص مجلس الوزراء بممارسة بعض الصلاحات . كصلاحية بت الخلاف بين اجهزة الرقابة و احدى الوزارات .

ج - القرارات السياسية و التنفيذية : و هي القرارات المتعلقة بالشؤون الداخلية و العلاقات الخارجية . و هذه القرارات تتخذ بالاتفاق مع رئيس الجمهورية . و لا يمكن اعتبار هذه القرارات نافذة الا في حال ترجمتها الى مراسيم من قبل رئيس الجمهورية ، لان مجلس الوزراء لا يختص دستوريا في هذه المسائل و انما هي من اختصاص رئيس الجمهورية على اعتبار ان السلطة الاجرائية منوطة به .

-٤-

صلاحيات الوزارة :

عندما عالج الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ صلاحيات السلطة التنفيذية ، في الفصل الرابع ، اغفل تحديد صلاحيات الوزارة ، و اكتفى بتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية. حتى ان المادة ١٧ من الدستور التي تناولت السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية ذكرت ان الوزراء يعاونونه على ممارستها ، ولم تأت على ذكر الوزارة كهيئة متضامنة .

و هذا لا يعني ان الوزارة في عهد الجمهورية الاولى لم تمارس اية صلاحية دستورية. لقد مارست عددا من الصلاحيات بالاستناد الى الاعراف الدستورية والقوانين و الانظمة النافذة و هذه الصلاحيات تتعلق بصلاحيات الوزارة و صلاحيات رئيسها و صلاحيات الوزراء .

أ- صلاحيات الوزارة : صريح ان الدستور اغفل تحديد صلاحيات الوزارة ، الا ان الاعراف الدستورية مكنتها من ممارسة مجموعة من الصلاحيات ، اهمها :

- وضع السياسة العامة للحكومة : و تعرض هذه السياسة على مجلس النواب من قبل رئيس الوزارة. و تحصل الوزارة على ثقة المجلس النيابي على اساسها . و بما ان رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية ، فلا بد ان تحظى سياسة الحكومة العامة على موافقة .
- الموافقة على بعض المواضيع : مارست الحكومة مجموعة من الصلاحيات ، التي اثار اليها الدستور ، في مواضيع متفرقة ، كالموافقة على بعض المواضيع التي اعطى الدستور سلطة التقرير بشأنها لرئيس الجمهورية ، وهي : حل البرلمان ، واعطاء صفة الاستعجال لمشروع قانون ، و وضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ و فتح اعتمادات استثنائية او اضافية .
- صلاحيات انطبقتها القوانين و الانظمة بمجلس الوزراء كحل الخلاف بين اجهزة الرقابة واحدى الوزارات .

ب- صلاحيات رئيس الوزراء : تم يك دستور العام ١٩٢٦ على ذكر رئيس الوزارة ، الا بشكل عابر و ذلك في مادتين :

- المادة ٥٣ : التي كانت تنص على ان رئيس الجمهورية يعين الوزراء و يسمي منهم رئيسا.
- المادة ٧٧ : التي ذكرت ان " بيان الحكومة يعرض على مجلس النواب بواسطة رئيس الوزراء او وزير يقوم مقامه " .
- و لم يرد أي نص آخر يحدد صلاحيات رئيس الوزراء . الا ان رئيس الوزراء قد مارس جملة من الصلاحيات كرسنها الاعراف الدستورية .

ج- صلاحيات الوزراء : يتمتع الوزراء بصلاحيات مستمدة من الدستور و القوانين النافذة ، من اهمها :

- الصلاحيات الدستورية : يتولى الوزراء معاونته رئيس الجمهورية على ممارسة السلطة الاجرائية، و التوقيع على جميع مقررات رئيس الجمهورية باستثناء مرسومي تشكيل الحكومة و اقالمتها. و يقوم الوزير بالاستناد الى المادة ٦٤ من الدستور بادارة المصالح التابعة لوزارته و تطبيق القوانين و الانظمة العامة اليها .

- **الصلاحيات التنظيمية :** للوزراء إصدار التعليمات و المنشورات التي تهدف الى تنظيم العمل داخل الادارات التابعة لوزارتهم ، و تنسيق الاعمال بين جميع الوحدات التابعة لها ، و تحديد المهام التي يجب ان يقوم بها كل موظف ، والاصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات و المهل الواجب اتجازها فيها .
- **الصلاحيات الادارية :** الوزير هو الرئيس الاعلى لجميع الوحدات التابعة لوزارته . وبهذه الصفة يمارس السلطة الرئسية على جميع الموظفين التابعين له بحرقاب اعمالهم و يفرض العقوبات اللازمة على المخالفين ، وفقا للقوانين والانتظمة المرعية الاجراء ، ويمين الاجراء و يتعاقد مع اشخاص للعمل في وزارته ، و يتولى نقل موظفي الفئة الثالثة و ما دون .
- **الصلاحيات المالية :** يتولى الوزراء عقد النفقات المعتمدة الى وزارتهم ، و تحضير مشروع موازنة الوزارة ، و نقل الاعتمالات من فقرة الى اخرى ضمن موازنة الوزارة ، و بت صفقات بيع الاموال المنقولة و صفقات المناقصات العمومية و عقد النفقة في حدود المبالغ المحددة في القوانين و الانتظمة النافذة . كما ان الوزير يتولى تمثيل الدولة امام القضاء و يمارس سلطة الوصاية على المؤسسات العامة التابعة لوزارته (١).

ثانيا : المسؤولية الوزارية

لم تكن الوزارة في عهد الجمهورية الاولى تمارس السلطة الاجرائية التي لتيطت برئيس الجمهورية . ولكنها كانت مسؤولة امام البرلمان عن جميع الاعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية . و رغم ان رئيس الجمهورية كان يمارس وحده السلطة الاجرائية ، فانه لم يكن يتحمل اية مسؤولية سياسية امام البرلمان باستثناء حالاتي الخيانة العظمى وخرق الدستور .

و المسؤولية الوزارية لا تقتصر على المسؤولية السياسية امام البرلمان وانما تشمل مسؤولية الوزراء المدنية و الجزائية و مسؤوليتهم امام رئيس الجمهورية . وهذا ما سنتلوه في هذه الفقرة بشكل مفصل :

١- المسؤولية امام رئيس الجمهورية :

كان رئيس الجمهورية يملك في ظل دستور الجمهورية الاولى حق تعيين الوزراء و تسمية رئيسهم ، و حق اقالة الوزارة او أي عضو فيها بمرسوم صادر عنه يحمل توقيعهم وحده . و ترتب على ذلك خضوع الوزراء لارادة الرئيس و التقيد بتوجيهاته العامة . فعند وضع الوزارة السياسة العامة لا بد ان تأتي متوافقة مع توجهات واهداف رئيس الجمهورية . وعند ممارسة الوزراء صلاحياتهم يجب عدم الخروج عن السياسة العامة التي فرضها رئيس الجمهورية ، تحت طائلة تحريك المسؤولية الوزارية امامه ، عن طريق اقالة الوزارة او الوزير الذي يخالف لارادته . و هكذا فلن صلاح الاقالة الذي كان يملكه رئيس الجمهورية جعل من الوزراء مسؤولين امامه ، و يدورن في ظلكه .

(١) فوزي حبش : مرجع السابق . ص ٣٧٤ وما بعدها .

و في ذلك خروج على مبادئ النظام البرلماني الذي يقضي بأن تكون الوزارة محور السلطة التنفيذية و ان يقوم رئيس الدولة بدور الحكم بين السلطات .

٢- المسؤولية المدنية :

المسؤولية المدنية هي المسؤولية التي تنشأ عن ارتكاب الوزير خطأ في ممارسة اعمال وظيفته بسبب ضررا للأفراد أو للدولة . و ورد في المادة ٧٠ من الدستور انه " سيصدر قانون خاص تحدد بموجبه شروط مسؤولية الوزراء المحققة " الا ان هذا القانون لم يصدر ، و رغم ذلك فإنه اذا ارتكب احد الوزراء عملا مضرا باحد الافراد ، و كان هذا العمل خارجا عن اعمال وظيفته فهو مسؤول مدنيا و يترتب عليه تعويض المتضرر عن الضرر الحاصل امام المحاكم العادية . و اذا كان العمل الذي قام به الوزير و الحق ضررا بالغير من اعمال وظيفته كانت للدولة مسؤولية امام المحاكم الادارية .

و نصت المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية على ان الوزراء مسؤولون شخصيا اذا عقدوا نفقات دون وجود استمدادات ملحوظة في الموازنة ، او اذا امروا بالاتفاق زيادة عما هو مرصود . ففي هذه الاحوال يلزمون شخصا بالمال الذي انفقوه على هذه الصورة (١).

٣- المسؤولية الجزائية :

نصت المادة ٧٠ من الدستور على ان " لمجلس النواب ان يتهم الوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى او باخلاتهم بالواجبات المترتبة عليهم . و لا يجوز ان يصدر قرار الاتهام الا بغلبية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس .. و نصت المادة ٧١ على ان يحاكم الوزير امام المجلس الاعلى . و نصت المادة ٧٢ على ان " يكف الوزير عن العمل فور صدور قرار الاتهام بحقه . و اذا استقال فلا تكون استقالته سببا لعدم اقامة الدعوى عليه او لايقاف المعاملات القضائية " .

و يلاحظ ان هذه النصوص لم تشر الى مسؤولية الوزير عن الجرائم العادية كجرائم القتل والسرقة و الاحتيال والتهريب و غيرها من الجرائم التي لا علاقة لها بعمله الوظيفي . و بذلك يكون المشرع الدستوري قد فرق بين نوعين من الجرائم : جرائم الوظيفة التي تتناول الخيانة العظمى والاخلال بالواجبات ، و الجرائم العادية ، و لماط مهمة اتهام الوزراء بمجلس النواب ، و حدد المرجع الذي تتم محاكمة الوزير امامه و هو المجلس الاعلى . اما الجرائم العادية فقد تركها للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية الشاملة للنظر في كل الجرائم التي لم يوكل امر النظر فيها الى مرجع آخر (٢) . ٥٩٢٣٢٩

اما فيما يتعلق بتحديد المقصود من جريمة " الخيانة العظمى " و " الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم " فان الدستور لم يلحظه . و بعد ذلك نغرة دستورية لا بد من العمل على ازلتها لانه " لم يعد من الجائز في الدولة للقانونية ان يبقى الانسان معرضا ، و حتى اذا كان وزيرا ، الى اتهام بجرم لا يكون القانون الوضعي قد نص عليه " (٣) وكان لا بد من تحديد عناصر هاتين الجريمتين و العقوبات التي توقع على الوزير الذي يرتكبهما .

(١) ثور الخطيب : المرجع السابق . ص ٢٤٨ .

(٢) غولا قوش : المرجع السابق . ص ١٣٦ .

(٣) امون ربل : المرجع السابق . ص ٨١٢ .

و السؤال الذي يثار هنا هو : هل يمكن للقضاء العادي ان يتهم الوزير و يحاكمه ام ان صلاحية اتهم الوزير محصورة بمجلس النواب ، و الاختصاص بمحاكمته هو للمجلس الاعلى فقط ؟

لقد كانت هذه المسئلة محل اجتهاد . و انقسم الاجتهاد الى عدة اراء :

١- الصلاحية الممكنة : ذهب هذا الاتجاه الى ان الدستور اللبناني بحث في المسؤولية الجزائية لرئيس الجمهورية في المادة ٦٠ ، و بحث مسؤولية الوزراء الجزائية في المادة ٧٠ . و يتبين من هذين النصين ان الصلاحية المعطاة لمجلس النواب بتهام رئيس الجمهورية و من ثم محاكمته امام المجلس الاعلى عن جميع الجرائم ، هي صلاحية حصرية لغية لغيرها ، في حين ان الصلاحية المعطاة للمجلس بتهام الوزراء بالخطية العظمى و الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم و من ثم محاكمتهم امام المجلس الاعلى ليست صلاحية الزامية بل ممكنة . و في حال استعمالها من قبل المجلس النيابي باعتباره هيئة استثنائية لتهام في هذا النطاق ، فانها تعجب صلاحية القضاء العادي الذي هو السلطة صاحبة الولاية الشاملة للنظر في كل الجرائم التي لم يوكل امر النظر فيها حصرا لمرجع آخر .

و يعني ذلك انه اذا قام مجلس النواب بتهام الوزير . فينبغي للمحاكم الجزائية العادية التوقف عن متابعة النظر في الدعوى لانه لا يمكن متابعة الدعوى عنها امام مرجعين صالحين معا . لما اذا لم يتم الدعوى امام المجلس الاعلى ، فيبقى القضاء الجزائي العادي صالحا لملاحقة الوزراء . و يستند لفصل هذا الاتجاه الى عدد من الحجج ، اهمها :

• ان المقارنة بين المادة ٦٠ من الدستور التي تتعلق بتهام رئيس الجمهورية ، و المادة ٧٠ التي تتعلق بمحاكمة الوزراء ، تظهر فرقا بين المادتين ، فالاولى تنص على انه " .. لا يمكن اتهامه الا من قبل مجلس النواب ... " بينما الثانية تنص على ان : " لمجلس النواب ان يتهم الوزراء .. " .

يدل ذلك على ان الصلاحية المعطاة للمجلس النيابي بتهام رئيس الجمهورية و محاكمته امام المجلس الاعلى هي صلاحية حصرية ، في حين ان صلاحية المجلس النيابي بتهام الوزراء و محاكمتهم امام المجلس الاعلى هي صلاحية ممكنة وليست حصرية و لا تنفي صلاحية القضاء الجزائي العادي الا في حال ممارسة مجلس النواب لهذه الصلاحية .

و الاختلاف في الصياغة بين المادتين دليل على قصد المشرع الدستوري في التمييز بين صلاحية اتهم ومحاكمة رئيس الجمهورية و صلاحية اتهم ومحاكمة الوزراء . و لو شاء الدستور ان يمنح الوزراء في نص المادة ٧٠ ما سبق ان منحه لرئيس الجمهورية في نص المادة ٦٠ من ضمانات اصول متعلقة بالاصول لاندية الهيئة الوحيدة المحددة لاتهمهم ، و من ثم لمحاكمتهم ، خاصة عن الجرائم المحددة في المادة ٧٠ ، لكان فعل ذلك صراحة باستعمال نفس التعبير لو على الاقل بما يفيد ذلك ، خاصة و ان نص المادة ٦٠ سابق لنص المادة ٧٠ من الدستور .

- ان القضاء العادي ولاية شاملة على جميع الجرائم ، فإذا مارس مجلس النواب صلاحيته في الاتهام و قام المجلس الاعلى بمحاكمة الوزراء سقطت صلاحية القضاء العادي . اما في حال عدم ممارسة مجلس النواب والمجلس الاعلى لصلاحيته عادت الجرائم المرتكبة من قبل الوزراء لتخضع لولاية القضاء العادي .
- ان الصلاحية الممكنة للقضاء العادي في اتهام و محاكمة الوزراء لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات ، و لا تؤدي الى طغيان السلطة القضائية على السلطة التنفيذية لان الدستور يعطي مجلس النواب الضمانة الحق في مباشرة الدعوى العامة وفقا للمادة ٧٠ من الدستور و لا يحصر ذلك بالمجلس ، ما لم يستعمل المجلس هذا الحق ويشره بوالا العدالة تقضي بقيل النيابة العامة باستعمال هذا الحق (١).
- ب- **الصلاحية الحصرية :** ان الجرائم الناتجة عن الوظيفة تخضع للاصول المنصوص عليها في المادة ٧٠ من الدستور و التي بمقتضاها تربط مجلس النواب حق ملاحقة الوزراء بشأنها ، و تتم محاكمتهم عنها امام المجلس الاعلى . اما الجرائم العادية فتخضع للقضاء العادي باعتباره صاحب الولاية الشاملة للنظر في كل الجرائم التي لم يوكل امر النظر فيها الى مرجع آخر .
- و لا يحق للقضاء الجزائي ملاحقة الوزراء عن الجرائم المتعلقة بالوظيفة ، بل يختص مجلس النواب حصرا في توجيه الاتهام الى الوزراء عن هذه الجرائم . و يتولى المجلس الاعلى محاكمة الوزراء عن هذه الجرائم دون غيره من المراجع . و يستند هذا الاتجاه الى العديد من الحجج :
- ان الدستور اللبناني خلا من تعريف قانوني دقيق لما يطلق عليه "الواجبات المترتبة عليهم" الوارد ذكرها في نص المادة ٧٠ من الدستور . و بما ان هذه الجرائم غير محددة الاركان في القانون الجزائي الوضعي و هذا الامر يترك للمجلس الاعلى وحده لانه يجب ان تحدد عناصر جرم جزائي بقانون حتى يحاكم الوزير امام القضاء الجزائي العادي . فلا يحق لهذه المحاكم مخالفة مبدأ شرعية الجرائم و العقوبات .
- ان المادة ٧٠ من الدستور حددت اصولا خاصة لملاحقة الوزراء عن جرائم الخيانة العظمى والاخلال بالواجبات المترتبة عليهم . فنصت على ان قرار الاتهام لا يجوز ان يصدر الا باغلبية ثلثي مجموع اعضاء مجلس النواب . بالتالي لا يكون للمحاكم العادية امر ملاحقة الوزراء بهذه الجرائم .
- ان مسؤولية الوزراء الجزائية عن جرائم الوظيفة تعتبر امتدادا لمسؤوليتهم السياسية التي يخضعون فيها لرقابة مجلس النواب ، فكان من الطبيعي ان يترك لهذا المجلس حق تقدير ملاحقتهم عن هذه الجرائم دون ان يكون مجبرا على ذلك . وهذا ما يستند من نص المادة ٧٠ من الدستور ، أي ان حق مجلس النواب استثنائي في ضوء تقديره للامال الجرمية و الظروف المحيطة بها .

(١) راجع قرار محكمة التمييز ، الغرفة الثالثة ، تاريخ ٢٤/٢/١٩٩٩ .

- ان القول بان القضاء الجزائي يظل صالحا لملاحقة الوزير بجرائم الوظيفة باعتباره صاحب الولاية الشاملة و باعتباره ان المادة ٧٠ من الدستور ، و ان اعطيت لمجلس النواب حق الاتهام ، الا انها لم تحصر هذا الحق فيه... ان هذا القول لا ينطبق على الواقع لان الولاية الشاملة للقضاء العادي لا تمتد الا الى القضايا التي لم يضعها نص خاص في اختصاص محاكم استئنافية او محاكم خاصة .
- ان ملاحقة الوزراء عن الجرائم المتعلقة بالوظيفة تستتبع تقدير الاعمال التي قام بها الوزير لمعرفة ما اذا كان مشمولاً بالنص ام لا . و تقدير مثل هذه الاعمال من قبل القضاء العادي يؤدي الى رقابة على اعمال الوزراء المناطة بمجلس النواب و يتعارض مع مبدأ فصل السلطات (١).
- ان عبارة "لمجلس النواب ان يتهم الوزراء .." الواردة في المادة ٧٠ من الدستور ، تعني ان سلطة مجلس النواب في الاتهام هي سلطة استئنافية يمارسها في ضوء تقديره لاعمال الوزير و الظروف المحيطة بها ، و لا تعني عدم حصر حق الاتهام فيه .

ج- المجلس الاعلى قضاء سياسي لا جزائي : ذهب هذا الرأي الى ان المجلس الاعلى يعتبر قضاء سياسيا. و لا يوجد نص واضح يرسي صلاحية جزائية لهذا المجلس فعند ارتكاب الوزير الخيانة العظمى او عند الاخلال بالواجبات المترتبة عليه ، يحاكم امام المجلس الاعلى بالنظر الى الطابع السياسي لهذه الاعمال . اما عندما يرتكب الوزير فعلا يقع تحت طائلة قانون العقوبات ، سواء صدر عنه بمناسبة قيامه بنشاطه كوزير او بسبب ذلك فان صلاحية محاكمته تعود عندئذ للمحاكم العادية باعتبارها صاحبة الولاية القضائية العامة بمقتضى المادة ٢٠ من الدستور .

و ان جرم الخيانة العظمى هو بطبيعته سياسي ، و كذلك حال جرم الاخلال بالواجبات المترتبة على الوزراء الذي يقوم عند عدم الالتزام بها و اغفلها بحكم الصلاحيات المحددة في الدستور والقوانين النافذة. و الطابع السياسي لهذه الجرائم هو الذي يبرر فاقطة صلاحية النظر في هذه الاعمال بالمجلس الاعلى ، لان المجلس الاعلى هو من حيث تركيبته و اختصاصه يعتبر قضاء سياسيا (٢).

ان هذا الرأي لا يحتاج الى الكثير من العناية لرد عليه لان المجلس الاعلى له طابع سياسي و في الوقت عينه طابع قضائي فموجب المادة ٨٠ من الدستور يتكون هذا المجلس بالاضافة الى سبعة نواب من ثمانية من اعلى القضاة رتبة ، و يجتمع تحت رئاسة لرفع هؤلاء القضاة رتبة .

و لو كان المجلس الاعلى يختص فقط بالنظر في مخالفات الوزراء السياسية التي لا تشكل جرائم نص عليها قانون العقوبات ، فالحق نسأل عن دور مجلس النواب في ممارسة الرقابة السياسية على السلطة التنفيذية ، وهل يقتصر دوره على اتهام الوزراء امام المجلس الاعلى و هذا الاخير ينولي محاسبة الوزراء ؟

(١) راجع مطالعة النائب العام امالي احمد علي الدين ، تاريخ ١٦ - ١ - ١٩٩٦. منشورة في كتاب نقولا فتوش : مسؤولية الوزير و اصول محاكمته . مرجع سابق ص ١٢٨ .

(٢) راجع قرار القاضي التحقيق جوزف قنزي تاريخ ٢٣ - ٢ - ٢٠٠٠ منشور في كتاب نقولا فتوش : المرجع السابق . ص ٢٢٠.

و السؤال الآخر الذي يثار في هذا الصدد هو : من هو المرجع الصالح لاتهام الوزير بعد تركه للسلطة او تركه لمنصبه الوزاري اذا ما اريد ملاحقته او محاكمته عن هذه الجرائم ؟

لقد ورد في المادة ٧٢ من الدستور ان الوزير اذا استقال فلا تكون استقالته سببا لعدم لقامة الدعوى عليه ، او لاقاف المعاملات القضائية . فهذه العبارة تعني ان القواعد المتعلقة بملاحقة و محاكمة الوزير ، و هو قائم بالخدمة ، تطبق هي نفسها بعد تركه الخدمة مما يعني ان مجلس النواب يظل صاحب الحق في الاتهام حتى بعد ان يترك الوزير منصبه الوزاري .

و من المعلوم ان مبدأ الفصل بين السلطات و ضمان استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة القضائية عن طريق منح الوزير ضمانات اجرائية معينة و اخضاعه للنظم قضائي معين فلا يخل ان يتمتع بهذه الضمانات و هو في منصبه الوزاري ثم يفقد ذلك كله بمجرد خروجه منه بالرغم من ان الفعل المراد محاكمته عنه قد ارتكب اثناء توليه منصبه الوزاري و بمناسبة قيامه بعمله (١).

المسؤولية السياسية :

-٤-

عندما وضع الدستور في العام ١٩٢٦ نصت المادة ٦٦ منه على ان الوزراء يتحملون "افراديا تبعة افعالهم تجاه المجلسين ، و بعد بيان خطة الحكومة و يعرض على المجلسين بواسطة رئيس الوزراء او وزير يقوم مقامه " . ان هذا النص يدل على ان المشرع الدستوري جعل مسؤولية الوزراء تجاه البرلمان مسؤولية فردية ، دون ان يقيم المسؤولية الجماعية للوزارة ، و في ذلك خروج فاضح عن اركان النظام البرلماني ، لان المسؤولية للجماعية للوزارة امام البرلمان هي الركن الجوهرى الذي يقوم عليه النظام البرلماني ، و بدونها لا وجود للوزارة كهيئة متضامنة تشكل لشق الثاني للسلطة التنفيذية ، و لان غياب المسؤولية الجماعية يجعل من الوزراء امتدادا لرئيس للجمهورية بحيث لا يشكلون معا كيانا مستقلا يشاطر الرئيس السلطة التنفيذية .

الا ان المادة ٦٦ من الدستور تم تعديلها في العام ١٩٢٧ لتصبح على الشكل التالي : " يتحمل الوزراء اجماليا تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة . و يتحملون فراديا تبعة افعالهم الشخصية ، و بعد بيان خطة الحكومة و يعرض على المجلس بواسطة رئيس الوزارة او وزير يقوم مقامه " و بذلك يكون النص الدستوري الجديد قد قسم المسؤولية السياسية الى قسمين : مسؤولية جماعية و مسؤولية فردية .

أ- المسؤولية التضامنية او الجماعية : يتوجب على الوزارة بعد تشكيلها ان تقدم الى البرلمان بيانا بسياستها العامة . يتولى رئيس الوزراء عرضه على المجلس التاني الذي يقوم بمناقشته و منح الثقة او سحبها عن الحكومة . و لا يجوز للحكومة مباشرة اعمالها قبل الحصول على الثقة البرلمانية . و تبقى الحكومة مسؤولة عن هذه السياسة العامة طالما بقيت قائمة . و في حال خروجها عن سياستها العامة يمكن لاي عضو في مجلس النواب طرح الثقة بالحكومة . و هذا يعني ان الوزراء مسؤولون عن السياسة العامة للحكومة بشكل جماعي ، لانهم شاركوا في وضع هذه السياسة و ساهموا في اقرارها .

(١) راجع لقرار الهيئة الاتهامية في بيروت رقم ٩٨ تاريخ ١٨ - ١٢ - ١٩٨٩ المصدق عليه من محكمة التمييز بالقرار رقم ٣١ تاريخ ٦ - ٥ - ١٩٩١ .

و تترتب المسؤولية الجماعية ليس فقط على الاعمال التي تقوم الحكومة بتنفيذها وفقا لبرنامجها المعلن بل كذلك على حالات الامتناع عن القيام بما تعهدت به حتى لو كان الامتناع لا يشكل مخالفة للقوانين و الانظمة النافذة ، لان المسؤولية الوزارية لا تقتصر على حالة مخالفة القانون وحدها ، و انما تمتد الى حالة عدم الملامسة . فيمكن ان يسأل الوزير عن قرار اتخذ وفقا للقوانين والانظمة النافذة الا انه غير ملائم للظروف الواقعية التي صاحبته (١)

و القرارات التي تتخذ في مجلس الوزراء ملزمة لجميع الوزراء ، حتى للوزير الذي عارض القرار المتخذ لان التضامن الوزاري يحتم عليه الرضوخ لقرار الوزارة .

و الوزارة ليست مسؤولة فقط عن الاعمال التي تقوم بها وقما هي مسؤولة ايضا عن الاعمال التي يقوم بها رئيس الجمهورية . و بما ان رئيس الجمهورية يتولى ممارسة السلطة التنفيذية وفقا لدستور الجمهورية الاولى، فان للوزارة مسؤولية عن اعمال رئيس الجمهورية، دون ان يكون لها حق للمشاركة في ممارسة السلطة ، لان الدستور جعل دورها قاصرا على معاونته الرئيس .

ب - المسؤولية الفردية : ان الدستور و القوانين والانظمة النافذة اناطت بالوزراء مجموعة من الصلاحيات التي يمارسها كل وزير بشكل فردي ، كادارة مصلح وزارته و تطبيق الانظمة والقوانين . و بالتالي فان الوزراء مسؤولون عن ممارسة هذه الصلاحيات امام المجلس النيابي . و الخروج عن احكام الدستور او الانظمة والقوانين النافذة يثير مسؤولية الوزير امام مجلس النواب و يصبح بإمكان أي عضو في المجلس ان يطرح الثقة بالوزير المخالف . و عندما يصوت المجلس على سحب الثقة منه، فان على الوزير المعني الاستقالة بمفرده .

و لكن بشرط لقيام المسؤولية الفردية للوزير الا يكون مجلس الوزراء قد ناقش العمل محل المساملة مناقشة جدية و ابدى موافقته عليه . لما اذا ناقش مجلس الوزراء الموضوع و وافق عليه فان المسؤولية الجماعية هي التي تتحرك .

نتائج مسؤولية الوزارة السياسية

تتحرك المسؤولية الوزارية عن طريق الاستجواب لان السؤال لا يؤدي الى تحريك المسؤولية الوزارية وانما هو استعلام من قبل مجلس النواب عن موضوع معين . لما الاستجواب فانه يتضمن معنى النقد والالتهام الى الوزارة او الى احد اعضائها (٢). فلذا لم تجب الحكومة على الاستجواب او اذا لم يقتنع المجلس بجواب الحكومة كان بالامكان في هذه الحالة طرح الثقة بالحكومة او بالوزير المستجوب .

(١) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٥٦ .

(٢) سنعالج وسائل تحريك المسؤولية الوزارية بشكل مفصل في القسم الثالث من هذا الفصل .

و نصت المادة ٣٧ من الدستور على ان : "حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية و في العقود الاستثنائية ، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب و لا يقرع عليه الا بعد انقضاء خمسة ايام على الاقل، منذ ابداعه امام عمدة المجلس و ابلاغه للوزراء المقصودين بذلك".

و في حال قرر المجلس عدم الثقة بالوزارة برمتها او بلحد الوزراء ، فعلى الوزارة او الوزير المعني الاستقالة . فلذا اصر الوزير على البقاء في الحكومة بالرغم من قرار نزع الثقة منه كان ذلك خرقا للدستور يمكن ان يحاكم عنه امام المجلس الاعلى (١).

و لم يحدد الدستور الغالبية التي تقرر عدم الثقة بالوزارة . ولكن تحديد هذه الغالبية يخضع للقاعدة العامة في التصويت على المشاريع بحسب المادة ٣٤ من الدستور التي تنص على ان " لا يكون اجتماع المجلس قانونيا ما لم تحضره الاكثية من الاعضاء الذين يلفونه . و تتخذ القرارات بغالبية الاصوات ، و اذا تعادلت الاصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة "

و بذلك يترتب على قرار مجلس النواب سحب الثقة من الحكومة او احد وزرائها ، وجوب ان تستقيل الحكومة او الوزير المعني . و تتخذ الاستقالة شكل الكتاب الذي يرفعه رئيس الوزارة الى رئيس الجمهورية. و لكي تتم الاستقالة من الناحية القانونية لا يكفي تقديم الاستقالة الى رئيس الجمهورية ، وانما على رئيس الجمهورية ان يصدر مرسوما يقبل استقالة الحكومة يحصل توقيعه بمفرده .

(١) جوزف اسعد كرم : صلاحيات الوزير في النظام اللبناني (و تصريفه الاعمال في حكومة مستقلة) مقال منشور في مجلة الحياة النيابية : عدد كانون الاول - عام ١٩٩٦ .

القسم الثالث : اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

يتميز النظام البرلماني بالتعاون و التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . ويتحقق هذا التوازن بامتلاك كل سلطة منهما اختصاصات متساوية . فالسلطة التشريعية تمارس الرقابة البرلمانية على الحكومة ، وتملك سحب الثقة منها فتجبرها على الاستقالة . أما السلطة التنفيذية فلها الحق في حل البرلمان و ذلك ضمن قيود و ضوابط تحول دون التصف في استعمال هذه الصلاحية .

كما ان السلطتين التشريعية و التنفيذية في الأنظمة البرلمانية تتعاونان في حل التشريع ، فيختص البرلمان بالقرار القوانين التي تضع القواعد و المبادئ العامة في جميع المجالات ، في حين تختص السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم التي تحدد دلائق تطبيق القوانين التي يقرها البرلمان .

في ظل النظام الدستوري اللبناني في عهد الجمهورية الأولى حدث خلل واضح في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لمصلحة الأخيرة . فالسلطة التنفيذية كانت تهيمن على الوظيفة التشريعية من خلال صلاحياتها بإصدار المراسيم الاشتراعية و مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة ، وكان لها الحق في أن تصدر مراسيم لها قوة القانون تنظم مختلف المواضيع التي يقتضي تنظيمها بموجب قوانين عادية . أضف إلى ذلك أن السلطة التنفيذية كانت تملك اختصاص حل البرلمان دون وجود قيود تحد من هذه الصلاحية و في المقابل لم يتمكن البرلمان من إجراء الرقابة البرلمانية الفعالة التي تمكنه من إجبار الحكومة على الاستقالة عند الاقتراع على سحب الثقة.

و في هذا الفصل سنتناول مظاهر اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على الشكل الآتي :

أولا : هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية .

ثانيا : عدم فعالية الرقابة البرلمانية .

أولا : هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية :

إن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص بممارسة الوظيفة التشريعية . أما السلطة التنفيذية فتختص بإصدار المراسيم التي تضع التشريعات الصادرة عن البرلمان موضع التنفيذ.

لكن الواقع التشريعي في عهد الجمهورية الأولى جاء مغايرا للقواعد العامة التي أرساها الدستور ، لأن الأفرط في استخدام المادة ٥٨ من الدستور وفي استعمال العرف الدستوري الذي أجاز للسلطة التنفيذية إصدار المراسيم الاشتراعية بتفويض من السلطة التشريعية ، مكن السلطة التنفيذية من السيطرة على الوظيفة التشريعية . و في هذه الفقرة سنتناول المراسيم الاشتراعية ثم مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة، و نختم بالواقع التشريعي في عهد الجمهورية الأولى .

١- المراسيم التشريعية .

المراسيم التشريعية هي مراسيم لها قوة القانون ، تصدرها السلطة التنفيذية بموجب تفويض من السلطة التشريعية في مواضيع هي أصلاً من اختصاص السلطة التشريعية . و يكون التفويض بموجب قانون يطلق عليه " قانون التفويض " ، لمدة محددة و في مواضيع معينة ، كما انه يحدد مدة يجب عند انتهائها عرض المراسيم التشريعية على البرلمان للتصديق عليها . وبما ان المشرع الدستوري قد أحفل النص على المراسيم التشريعية فان الفقه تسامح عن الاسس القانونية للمراسيم التشريعية و شروط صحتها و طبيعتها القانونية .

١- الاساس القانوني للمراسيم التشريعية : لم يكن للخلاف الذي نشأ في فرنسا حول مشروعية المراسيم التشريعية مكان في الفقه اللبناني ، لان معظم الآراء اتجهت الى التسليم بشرعية التفويض الصادر عن البرلمان و الذي يخول السلطة التنفيذية اصدار المراسيم التشريعية ، على الرغم من عدم وجود نص دستوري بجيز ذلك ، فقد اجمع الفقه اللبناني على ان حق السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم التشريعية مستمد من الحرف الدستوري . فالعرف جرى على جواز ذلك فاصبحت المراسيم التشريعية امراً مشروعاً (١) . الا ان على السلطة التنفيذية عند اصدارها للمراسيم التشريعية ان تتقيد بمجموعة من الشروط ، يتربط على مخالفتها امكان ابطال المراسيم التشريعية امام القضاء المختص . فما هي هذه الشروط ؟

ب- شروط صحة المراسيم التشريعية : ينبغي لصحة المراسيم التشريعية توافر مجموعة من الشروط ، هي :

- نطاق التفويض : ان البرلمان لا يستطيع ان يفوض كل صلاحية التشريعية الى السلطة التنفيذية ، بل عليه ان يحدد مواضيع معينة ، لان القاعدة تقضي بان يكون التفويض جزئياً لا كلياً . و قانون التفويض هو الذي يحدد المواضيع التي يجوز للسلطة التنفيذية ان تصدر مراسيم اشتراعية بشأنها و بالتالي يجب على الحكومة ان تتقيد بهذه المواضيع . فاذا اصدرت مراسيم اشتراعية لتنظيم مواضيع لم يحددها قانون التفويض كانت هذه المراسيم قابلة للابطال امام مجلس شوري الدولة .

- مدة التفويض : ينص قانون التفويض على مدة محددة يجوز خلالها للسلطة الاجرائية اصدار المراسيم التشريعية ، و بعد انتهاء هذه المدة لا يحق لها ان تصدر هذه المراسيم تحت طائلة الإبطال ، لانه بانتهاء هذه المدة يعود الاختصاص الى البرلمان المختص أصلاً بالتشريع .

(١) ابراهيم شيما : الوسيط في القانون الإداري . دار الجمعية . بيروت ١٩٩٦ . ص ٥٥٦ .

• عرض المراسيم التشريعية على البرلمان : ينص قانون التفويض عادة على وجوب عرض المراسيم على البرلمان لاقرارها . و في حال لم يتم عرضها يمكن الطعن فيها لتجاوز حد السلطة امام مجلس شوري الدولة . و للبرلمان عند عرضها عليه ان يصديق عليها فتصبح كالتقنين العادية لو ان يقوم بابطالها . الا ان هذا الابطال يسري من تاريخ عدم موافقة المجلس عليها ، دون اثر رجعي لانها في الفترة السابقة على الابطال كانت تستند الى قانون صحيح هو قانون التفويض (١).

• الاستشارة الالزامية : و هذا الشرط بخلاف الشروط لثلاث السابقة غير مرتبط بقانون التفويض ، و لما نصت عليه المادة ٥٧ من نظام مجلس شوري الدولة التي لوجبت استشارة هذا المجلس في المراسيم التشريعية و في مشاريع النصوص التنظيمية و في جميع المسائل والانظمة التي نصت للقوانين و الانظمة على وجوب استشارته فيها. وبالتالي فان اغفال هذه المعاملة يعيب المرسوم التشريعي و يجعله قابلا للابطال (٢) .

ج- الطبيعة القانونية للمراسيم التشريعية : تعتبر المراسيم التشريعية قبل التصديق عليها من قبل البرلمان افعالا ادارية صادرة عن السلطة التنفيذية و بالتالي يمكن الطعن فيها لتجاوز حد السلطة امام مجلس شوري الدولة . لما بعد التصديق عليها تصبح افعالا تشريعية لا يجوز الطعن فيها .

٢- مرسوم مشاريع القوانين المستعجلة :

نصت المادة ٥٨ من الدستور اللبناني ، قبل تعديلات ١٩٩٠ ، على ان كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الاحالة، يمكن لرئيس الجمهورية، بعد مضي ٤٠ يوما على طرحه على المجلس دون لبيت به ان يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء .^{*}

لقد انط الدستور اللبناني سلطة التشريع بمجلس النواب ، * الا انه قد واجه على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة السابقة حالة الاستعجال التي لا تحتل انتظار عمل البرلمان العادي . لذلك نص في المادة ٥٨ تداركا لما قد ينشأ من بطء العمل البرلماني على ضرورة بت مجلس النواب في مشروعات القوانين التي يكون لها صفة الاستعجال خلال اربعين يوما ، والا حق للسلطة التنفيذية إصدارها بولسطة مراسيم ما دام ان هذه المشروعات انما وضعت لمواجهة حالات مستعجلة لا تحتل للتأخير و الابطاء * (٣).

(١) محمد المجنوب : المرجع السابق . ط ١٩٩٨ . ص ٢٨٢ .

(٢) يوسف سعد الله الخوري : القانون الإداري العام . ج ٢ . بدون نشر . ١٩٩٨ . ص ٣٤٥ .

(٣) محسن خليل : المرجع السابق . ص ٣٤٩ .

كما ان المادة ٥٨ من الدستور تشكل استثناء من الاصل الذي يقتضي بان يصدر رئيس الجمهورية القوانين و يطلب نشرها بعد ان يتم اقرارها ، لان القواعد الدستورية العامة لا تسمح لرئيس الجمهورية اتخاذ المعاملة التي تجعل القانون نافذا الا بعد اقرارها من قبل البرلمان . فالمادة ٥٨ نصت على استثناء من هذه القواعد بحيث يضع الرئيس مشروع القانون المستعمل موضع التنفيذ دون اقراره من قبل البرلمان . و تجدر الاشارة الى ان المادة ٥٨ تطبق بصدد جميع مشاريع القوانين المستعجلة ، الا انه لا يعمل بها في الاصول الملحوظة لتعديل الدستور بالنظر الى اهمية هذا الموضوع و خطورته (١) و في هذه الفقرة سنتناول شروط صحة مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة ثم طبيعتها القانونية .

ب - شروط صحة مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة : ينبغي لصحة مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة توافر الشروط الآتية :

- موافقة مجلس الوزراء : على رئيس الجمهورية الحصول على موافقة مجلس الوزراء عند اعلان صفة الاستعجال لمشروع القانون و ذلك بمرسوم الاحالة الى المجلس النيابي ، أي ان يتضمن مرسوم الاحالة عبارة الاستعجال .
- طرح المشروع على المجلس : لرئيس الجمهورية بعد مضي مدة ٤٠ يوما من طرح مشروع القانون المستعجل على المجلس دون بته ان يصدر مرسوما فائضا بتنفيذه . الا ان عبارة طرح المشروع على المجلس تثيرت خلافا فقيا حول المقصود من الطرح : هل هو لحالة مشروع القانون المستعجل الى المجلس لم عرضه المشروع على مجلس النواب في اول جلسة عامة . و لقد رأى البعض ان مدة الاربعة ايام تبدأ من تاريخ وصول مشروع القانون الى المجلس حتى و لو لم يعرضه رئيس المجلس على الهيئة العامة . و قال اخرون انها تبدأ منذ عرضه على المجلس لتمكين رئيس المجلس من التحكم بتاريخ بدء مهلة الاربعة ايام .
- ان يكون مجلس النواب في دور انعقاد : يتعين لسريان مهلة الاربعة ايام ان يكون مجلس النواب في دور انعقاد يسمح لمهلة الاربعة ايام بان تبدأ و تنتهي لثناء انعقاد المجلس ، و الا استحال اصدار مشروع القانون المستعجل . و اذا دعي مجلس النواب الى دورة استثنائية، فعين ان يكون مشروع القانون المستعجل منصوباً عليه في مرسوم دعوة المجلس الى هذه الدورة لكي تتمتع مهلة الاربعة ايام . و يمكن ان تدخل الدورة الاستثنائية في تكملة حاسب الاربعة ايام اذا لم تكف الدورة العادية للمدة السابقة ، شرط ان يتضمن مرسوم الدعوة ذلك .

(١) نزيه كباره : المرجع السابق . ١٦٢ .

• عدم بث مشروع القانون المستعجل : يقصد بعدم بث مشروع القانون ، عدم إقراره أو رفضه . و على رئيس الجمهورية في حال إقراره أن يقوم بإصداره و طلب نشره وفقاً للإجراءات الدستورية . و لا يحق له في حال رفضه إصدار مرسوم يقضي بتنفيذه لأن مجلس النواب قد تولى بثه . كما أنه لا يحق له أن يطبق أحكام المادة ٥٨ في حال إقرار مجلس النواب مشروع القانون المستعجل مع إدخال بعض التعديلات عليه ، والقول بغير ذلك يعني حرمان مجلس النواب من اختصاصه التشريعي.

• إصدار مرسوم يقضي بالتنفيذ : في حال تأخر مجلس النواب في البث في مهلة الأربعين يوماً فلرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء أن يصدر مرسوماً بضمه موضع التنفيذ . و هذه الصلاحية جوازية ، أي أن رئيس الجمهورية ليس ملزماً باستعمالها في حال تأخر المجلس عن البث . فله أن يصرف النظر عن إصدار المرسوم لاعتبارت معينة أو أن يؤجل إصدار المرسوم إلى وقت لاحق لكثير ملامحة .

و على رئيس الجمهورية أن يضع مشروع القانون موضع التنفيذ بنفس الصيغة التي أحيل بها من قبل مجلس الوزراء إلى مجلس النواب دون أن يكون له الحق في إدخال أي تعديل، حتى لو كان التعديل قد أدخلته إحدى لجان المجلس (١).

أ - الطبيعة القانونية لمراسيم مشاريع القوانين المستعجلة : اعتبر مجلس شورى الدولة في أحكام سابقة له مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة أعمالاً تشريعية لا يجوز الطعن فيها لتجاوز حد السلطة إمامه ، إلا أنه عدل عن هذا الرأي في أحكام لاحقة ، فاعتبر هذه المراسيم أعمالاً إدارية على اعتبار أنها صادرة عن السلطة التنفيذية . و بهذه الصفة يمكن الطعن فيها إمامه .

ذلك ' أن المراسيم التي تصدرها الحكومة بموجب صلاحياتها المذكورة بالمادة ٨ من الدستور تجعل مشاريع القوانين المحالة على المجلس بمقتضاها نافذة بدون إقرارها منه في أعمال صادرة برمتها عن السلطة التنفيذية و تمارس الحكومة فيها سلطة ذاتية اختيارية و بما أنها بهذه الصفة لا تدخل في نطاق الأعمال التشريعية إذ أن هذا النطاق يشتمل على كل عمل يصدر عن النواب بينما المراسيم المذكورة هي كما تقدم أعمالاً إدارية محضة صادرة عن الحكومة ، فتكون لذلك قابلة للطعن بسبب تجاوز حد السلطة (٢).

(١) جان بلز : الوسيط في القانون الإداري . دون نشر . ١٩٧١ . ص ٣٩٦ .

(٢) للمجموعة الإدارية : السنة الرابعة (١٩٧٠) ، ص ١٦٣ .

١- الواقع التشريعي في عهد الجمهورية الاولى :

إذا كانت المراسيم التشريعية و مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة تشكل استثناء ، فإنه يجب عدم التوسع في الأخذ بهما . و بالتالي فعلى السلطة التنفيذية ان تلتزم بالحدود السليمة في تقدير صفة الاستعجال ، والا تتوسع في هذا التقدير ، و الا تصف مشاريع القوانين بصفة الاستعجال الا اذا كانت تواجه ظروفًا غير عادية لا تحتمل التأخير (١). كما ان على السلطة التشريعية الا تسرف في تفويض السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم التشريعية ، و الا تلجأ اليها الا في ظل ظروف استثنائية ، لان على مجلس النواب في الاحوال العادية ان يمارس وظيفته التشريعية .

و للاسف فان السلطة التنفيذية في عهد الجمهورية الاولى قد اسرفت في اصدار مراسيم مشاريع القوانين المستعجلة والمراسيم التشريعية ، بحيث تمكنت من الهيمنة على الوظيفة التشريعية و أصبحت شريكا يذرع البرلمان في امور التشريع . و يمكن القول ان معظم مشاريع القوانين التي اجملت على مجلس النواب بين عامي ١٩٦٨ و ١٩٧٤ و ضمت موضع التنفيذ بمراسيم . و هذا الجدول (٢) يوضح مدى اسراف السلطة التنفيذية في اللجوء الى المادة ٥٨ من الدستور :

السنة	قوانين	قوانين منفذة بمراسيم
١٩٦٨	٣٠	٢٧
١٩٦٩	١٩	٣٠
١٩٧٠	١٢	١٦
١٩٧١	٧٦	٢١
١٩٧٢	٥٢	٢١
١٩٧٣	٣٠	١٧
١٩٧٤	٢٦	٣٠

ان مجلس النواب قد ساهم في خلق هذا الواقع لانه اسرف بدوره في تفويض السلطة التنفيذية في اصدار المراسيم التشريعية ، فكانت معظم التشريعات المهمة ولادة مراسيم لشرعية . فمنذ العام ١٩٣٠ فوض مجلس النواب الحكومة اصدار مراسيم لشرعية في امور تتعلق بتنظيم الادارات العامة . و في العام ١٩٥٢ منح مجلس النواب للحكومة سلطة اصدار المراسيم التشريعية لتحديل مجموعة من القوانين وهي : قانون الانتخاب ، وقانون البلديات ، وقانون المطبوعات ، وقانون نقابة الصحافة و قانون الضرائب . و كذلك في العام ١٩٥٨ تم تفويض الحكومة لتنظيم مجموعة من المواضيع كالتشريع المالي والاقتصادي ، وقانون الموازنة ، وقانون المحكمة الادارية الخاصة ، والامن العام والسلامة العامة ، والتنظيم الاداري وتنظيم الادارة والادارات العامة ونظومة الموظفين و هذه نماذج تبين مدى اسراف البرلمان في تفويض الحكومة في مواضيع مهمة جدا كالمسائل المالية و قانون الانتخاب و هذا يدل على ان البرلمان لم يرق بدوره التشريعي بل تنازل عنه في الكثير من الاحيان للسلطة التنفيذية.

(١) محسن خليل : المرجع السابق - ص ٣٥٠ .

(٢) نزيه كبارة : المرجع السابق - ص ١٦٥ .

ان عدم قيام مجلس النواب بدوره التشريعي شكل احد اهم الثغرات التي شابت نظام الجمهورية الاولى ، لان تركيز السلطتين التشريعية و الاجرائية في يد السلطة التنفيذية يؤدي حتما الى الاستبداد و الى التسلط و الطغيان و سوء استعمال السلطة ، و يشكل تهديدا للنظام السياسي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات .

ثانيا : عدم فعالية الرقابة البرلمانية

ان رقابة السلطة التشريعية في الأنظمة البرلمانية التقليدية توجه الى الوزارة ، على اعتبار انها صاحبة السلطة الاجرائية ، فتشكل الاداة التي تعول دون تجاوزات السلطة التنفيذية .

و في ظل احكام الدستور اللبناني قبل تعديله في العام ١٩٩٠ فان الرقابة البرلمانية لم تكن توجه الى صاحب السلطة الاجرائية ، لان الدستور انط هذه السلطة برئيس الجمهورية و في نفس الوقت جعله غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان . في حين تنصب الرقابة البرلمانية على الوزارة بالرغم من عدم ممارستها للسلطة الاجرائية ، لان الدستور قصر دورها على معلنة الرئيس دون ان يرقى هذا الدور الى مستوى الشريك . وهذا ما افقد الرقابة البرلمانية فعاليتها فبدلا من ان تنصب على من يمارس السلطة الاجرائية لمنعه من اساءة استعمال السلطة ، ركز البرلمان رقابته على الوزارة التي لا تملك حتى الاشتراك في ممارسة السلطة الاجرائية . و في هذه الفقرة سنتناول ثلوات الرقابة البرلمانية بالاستناد الى احكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب . .

١- الإستئلة :

يحق لكل نائب توجيه الاستئلة الشفوية او الخطية الى الحكومة بمجموعها او الى احد الوزراء في الدورات العادية والاستثنائية . و للحكومة الاجابة على السؤال فورا او ان تطلب تأجيل الجواب . اما السؤال الخطي فيوجه بواسطة رئيس المجلس ، و على الحكومة الاجابة عنه خطيا في مهلة ١٥ يوما على الاكثر من تاريخ تسلمها للسؤال . و يحق لرئيس مجلس النواب تحديد هذه المهلة بناء على طلب الحكومة في حال تبين لهذه الاخيرة انها بحاجة الى جمع المعلومات او اجراء تحقيق .

و يحق للنائب السائل ان يتناول الكلام في موضوع سؤاله مرة واحدة و على الحكومة ان تجيب او لا يجوز لسائر النواب فتح باب المناقشة في الموضوع .

و في حال لم تمتط الحكومة جوابا على السؤال ، او اذا اعطت جوابا لم يكف به النائب السائل ، كان للنائب الحق في تحويل سؤاله الى استجواب.

٢- الاستجواب :

الاستجواب هو انذار موجه من احد النواب الى الحكومة او احد اعضائها . و يهدف الى الاستيضاح حول موضوع معين ، و لكنه ليس استيضاحا محايدا لانه يتضمن معنى النقد والاثهام . يتبع في الاستجواب نفس الاصول المتبعة في الاستئلة التي سبق الحديث عنها . الا ان ما يميز السؤال عن الاستجواب ان باب المناقشة لا يبقى محصورا بين النائب السائل و الحكومة بل يتيح لكل النواب فرصة الاشتراك في مناقشة موضوع الاستجواب .

و يجب ان يكون موضوع الاستجواب من المسائل التي تدخل في اختصاص الوزارة ، فلا يجوز ان تستجوب الحكومة عن القضايا التي مازالت عالقة امام القضاء او عن الاختصاصات التي يتفرد رئيس الجمهورية بممارستها كتعيين الوزراء او قائلتهم .

و ينتهي الاستجواب اما برجوع النائب المستجوب عنه ، او بقرار محال من المجلس بصرف النظر عنه او باعلان صوابته ، و في الحالة الاخيرة يصار الى طرح الثقة بالحكومة او الوزير المستجوب(١).

٣- التحقيق البرلماني :

يمكن ان يبرز ضرورة اجراء تحقيق برلماني في معرض سؤال او استجواب في موضوع معين او بناء على اقتراح احد النواب ، و ذلك بهدف الحصول على معلومات في قضية محددة . فيقرر مجلس النواب في هيئته العامة تأليف لجنة من اعضائه تتولى اجراء تحقيق برلماني و ترفع تقريراً بنتيجة اعمالها الى رئيس المجلس لبت الموضوع .

و للجان التحقيق سلطات واسعة فلها ان تتطلع على جميع الاوراق في مختلف دوائر الدولة ان تطلب تبليغها نسخاً عنها و ان تستمع الاقادات و تطلب جميع الايضاحات التي تراها نفي التحقيق . كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب على لمكاتبة منح لجان التحقيق البرلمانية سلطات هيئات التحقيق القضائية شرط ان توافق على هذا القرار الاكثري المطلقة من مجموع عدد نواب المجلس . و اذا تبين للمجلس من خلال التقرير الذي رفعته لجنة التحقيق البرلمانية ان الحكومة او احد الوزراء اقررت عملاً مخالفاً للدستور ، فيمكن طرح الثقة بالحكومة او بالوزير المعني .

٤- طرح الثقة :

نصت المادة ٢٧ من الدستور اللبناني على ان حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية والاستثنائية ، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب و لا يقترح عليه الا بعد انقضاء خمسة ايام على الاقل منذ ابلاغه الوزراء المقصودين بذلك . و قد يتم طرح الثقة بالحكومة بناء على اقتراحها . و يتقدم بالاقتراح رئيس الوزراء على اعتبار انه المسؤول الاول عن السياسة العامة للحكومة . كما يحق لكل وزير ان يطرح الثقة بنفسه بمناسبة مناقشته شيئاً من شؤون وزارته لا يتعلق بالسياسة العامة .

لم يحدد الدستور اغلبيّة خاصة لقرار عدم الثقة بالحكومة . لذلك فان الاغلبية العادية اي الاغلبية المطلقة لعدد الحاضرين تكفي . و يتم التصويت بالمناداة بالاسماء بكلمات : ثقة ، لا ثقة ، ممتنع و لا يدخل الممتنع في حساب الاكثريّة لان الممتنعين يعتبرون كالمثابين . و يستطيع الوزراء النواب المشاركة في التصويت على عدم الثقة لان الوزارة لا تسقط عنهم عضويتهم في مجلس النواب (٢) و اذا قرر المجلس عدم الثقة بالحكومة و جب استقالة الحكومة كلها . و في حال قرر عدم الثقة باحد الوزراء عليه ان يقدم استقالته بمفرده.

(١) انمون رباط : المرجع السابق . ص ٨٢٤ .

(٢) مصطفى ابو زيد فهمي : المرجع السابق . ص ٥١١ .

و هكذا يبدو لنا ان الرقابة البرلمانية لا تطلق سوى الحكومة و الوزراء على الرغم من عدم ممارستهم للسلطة الاجرائية . في حين انها لا تطلق رئيس الجمهورية غير المسؤول امام البرلمان . وهذا ما افتقد الرقابة البرلمانية فعاليتها .

و بعد هذا العرض لاهم مفصل النظام الدستوري اللبناني في عهد الجمهورية الاولى بدا لنا ان رئيس الجمهورية هو الحاكم المطلق في الدولة ، فهو الذي يعين الوزراء ويقيهم و هو صاحب السلطة الاجرائية يمارسها بمفرده ، و يملك ايضا عددا من الصلاحيات التشريعية التي تخوله ان يشارك البرلمان في وظائفه التشريعية، و غالبا ما يحل محله في اصدار المراسيم التي لها قوة القانون من اجل تنظيم مواضع هي من اختصاص البرلمان .

لقد تركزت السلطة في يد رئيس الجمهورية ، دون ان يتحمل أية مسؤولية امام البرلمان ، حتى المسؤولية عن الجرائم العادية كانت معطلة ، لان المجلس الاعلى الذي يختص بالنظر بها لم يتم تنظيمه و تحديد اصول المحاكمات امامه. يبقى رئيس الجمهورية بعيدا عن اية مسالة كالمالك في الدول الملكية.

الفصل الثالث :

قواعد النظام البرلماني في التعديلات الدستورية للعام

١٩٩٠

مدخل :

يتكون الشعب اللبناني من مجموعة من الطوائف التي لم تتصور بعد لتكون مجتمعاً متديلاً موحداً. ومشاركة اللبنانيين في الحياة السياسية ينطلق من طوائفهم لا من مجتمع موحد يتساوى فيه جميع أبناء الشعب اللبناني. وهذا الواقع انعكس على النظام السياسي، فالمقاعد النيابية والمناصب الرئاسية والوزارية توزع على الطوائف بنسب مختلفة. وبالتالي فإن كل طائفة تشارك في النظام السياسي من خلال ممارسة الصلاحيات المخصصة للمركز أو المناصب الممنوحة لها. لذلك اعتبرت للطوائف اللبنانية هذه الصلاحيات حقوقاً مكتسبة لها لا يجوز التنازل عنها لطائفة أخرى.

وكرس الدستور اللبناني و الميثاق الوطني، الواقع الطائفي فتم توزيع مقاعد البرلمان بين المسيحيين والمسلمين على قاعدة ستة مقابل خمسة. ووزعت المناصب الرئاسية على الطوائف اللبنانية الكبرى، ورئيس الجمهورية من الطائفة المارونية، ورئيس الوزراء من الطائفة السنية، ورئيس مجلس النواب من الطائفة الشيعية. وبما أن النظام الدستوري في الجمهورية الأولى ركز السلطة في يد رئيس الجمهورية، وهش دور الوزارة ورئيسها، ورجح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية، فإن الطوائف اللبنانية لم تكن متساوية من حيث مشاركتها في ممارسة السلطة. فكان المسيحيون يتمتعون بالامتيازات السياسية في حين كان المسلمون يشعرون بالظلم السياسي وحشد المطالبة بتعديل الدستور كان ذلك يرفض بحجة أن الدستور مقدس.

و نتيجة لهذا الواقع نشأ صراع طائفي حول النظام الدستوري القائم، ولكن هذا الصراع لم يبق سليماً، إذ سرعان ما تحول إلى صراع مسلح. ففي العام ١٩٥٨ قامت ثورة مسلحة في مواجهة رئيس الجمهورية (كميل شمعون) الذي انفرد في ممارسة السلطة وحاول إلغاء المعارضة. وفي العام ١٩٦٧ وجدت المقاومة الفلسطينية في لبنان الأرض التي تنطلق منها لمقاومة الاحتلال الصهيوني في فلسطين. فعارض قسم من المسيحيين هذه المقاومة واعتبرها مسيئاً بالسيادة اللبنانية، في حين أبداها معظم المسلمين على أساس أنها الوسيلة الوحيدة لتحرير فلسطين. و أدى هذا الانقسام إلى اندلاع الحرب اللبنانية في العام ١٩٧٥. وهذا الانقسام هو الذي مكّن القوى الخارجية من التدخل في هذه الحرب. لذلك فإن جوهر الخلاف بين اللبنانيين يكمن في النظام السياسي ومدى تمكّنه الطوائف اللبنانية من المشاركة في الحياة السياسية.

لقد أدت الحرب اللبنانية إلى انهيار النظام السياسي و تهديد الكيان اللبناني بالزوال . فجرت محاولات لوقف الحرب ، و عقدت المؤتمرات و أبرمت اتفاقات كانت بمجملها تتمحور حول اصلاح النظام السياسي . الا ان جميع هذه المحاولات باءت بالفشل ، الى ان عقد مؤتمر القمة العربية في الدار البيضاء في العام ١٩٨٩ ، و قرر إنشاء لجنة ثلاثية تتألف من ملكي المغرب و السعودية و الرئيس الجزائري ، و لجنة ثلاثية اخرى تتألف من وزراء خارجية الدول الثلاث . و قامت هذه اللجنة بدعوة النواب اللبنانيين لعقد مؤتمر في مدينة الطائف في السعودية من اجل وضع وثيقة وفاق وطني و مناقشتها و قررها .

اجتمع النواب اللبنانيون في مدينة الطائف في ٣٠ ايلول ١٩٨٩ و تواصلت اجتماعاتهم حتى ٢٢ تشرين الاول من العام نفسه . و في ٢٤ تشرين الاول ١٩٨٩ قرروا وثيقة الوفاق الوطني . و صدقوا عليها بالاجماع في اجتماع عقد في مطار القديسات في الخامس من تشرين الثاني . و تم تحويل معظم الاحكام التي تضمنتها الوثيقة الى نصوص دستورية في ٢١ ايلول ١٩٩٠ .

و في هذا الفصل سنتناول الاهداف و المبادئ التي قامت عليها التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ ، ثم سنبحث في اهم التعديلات التي طرأت على النظام السياسي لنبين مدى لتوافقها او اختلافها عن مبادئ النظام البرلماني و نختم بالنظر التي برزت عند تطبيق النصوص الدستورية الجديدة وذلك على الشكل الآتي :

لتقسم الاول : مبادئ و اهداف التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ .

التقسيم الثاني : اهم التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ .

التقسيم الثالث : النظر التي كشفت عنها الممارسة .

القسم الاول : مبادئ و اهداف التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

إذا كان الهدف الاساسي من التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ اجراء اصلاح ميساسي للنظام الدستوري اللبنانيين شأنه ان يؤدي الى انتهاء الحرب اللبنانية ، الا انه ليس الهدف الوحيد . و انما هدفت ايضا الى اقامة دولة المؤسسات والقانون و إلغاء الطائفية السياسية و تحقيق المشاركة في الحكم . كما انها اهتمت بوضع مجموعة من المبادئ التي تقم للنظام الدستوري اللبناني على اسس ثابتة . و وردت هذه المبادئ في مقدمة الدستور الجديد ، بحيث تعكس القيم التي تقوم عليها الدولة اللبنانية . فما هي المبادئ و الاهداف التي سعت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى تحقيقها ؟

اولا : مبادئ التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

من ابرز التعديلات التي ادخلت على الدستور اللبناني في العام ١٩٩٠ ، اضافة مقدمة له تتضمن مجموعة من المبادئ . و اختلف الفقه حول القيمة القانونية لمقدمة الدستور ، فاعتبر البعض انها مجرد مبادئ فلسفية مجردة من القيمة القانونية ، و ذهب آخرون الى ان قيمتها القانونية تفوق القواعد الدستورية و تلزمها . و الرأي الراجح هو ان لمقدمة الدستور ذات القيمة التي للتصووص الدستورية الواردة في صلب الدستور (١) ، و هو ما كتبه المجلس الدستوري اللبناني في قراره الصادر في ١٩٩٦/٨/٧ عندما اعتبر مقدمة الدستور جزءا لا يتجزأ من الدستور ، و في قراره الصادرين في ١٩٩٧/٩/١٢ عندما اعلن " ان المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءا لا يتجزأ منه ، و تتمتع بقيمة دستورية ، شأنها في ذلك شأن احكام الدستور نفسها " (٢) . و اهم المبادئ التي تضمنتها مقدمة الدستور ، هي :

١- عروية لبنان :

تأثرت مسألة هوية الدولة اللبنانية جدلا واسعا منذ انشاء دولة لبنان الكبير في العام ١٩٢٠ ، فالمسيحيون لم يمتثلوا بالانتماء العربي للبنان خشية اكراهه على الدخول في وحدة مع الجوار العربي تؤدي الى اذابتهم في محيط اغليبيته من المسلمين . كما ان المسلمين لم يعترفوا بلبنان كوطن نهائي لهم ، و نادوا بالوحدة مع سوريا العربية . الا ان الظروف المحلية والدولية ساهمت في عدول المسلمين عن فكرة الوحدة مع سوريا و الاعتراف بالكيان اللبناني . وحملت المسيحيين على التخلي عن فكرة الحماية الاجنبية و الاقرار بالوجه العربي للبنان ، و تم تكريس هذه المبادئ في الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ .

و الاعتراف بالوجه العربي للبنان بشكل دقيقا على عدم اضعج فكرة الانتماء العربي الكامل ، ويعكس ترددا لدى المسيحيين (٣) . لذلك ظلت مسألة الهوية موضوع جدل الى ان اقترنت للتعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠ الانتماء العربي للبنان فاصبحت الفقرة " ب " من مقدمة الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ على ان لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية و ملتزم موثيقا ..

(١) ابراهيم شحما : الفوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري . مرجع سابق . ص ٤٠٨ و ما بعدها .

(٢) راجع الجريدة الرسمية في ١٩٩٦/٨/٩ ، العدد ٣٦ ، و الجريدة الرسمية في ١٩٩٧/٩/١٨ ، العدد ٤٤ .

(٣) عارف الحد : لبنان والاطراف متقاطع تفرخي وسار غير مكتمل . مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ٢٠٠١ .

و لم تكف مقدمة الدستور بالاعتراف بالهوية العربية ، وإنما اكدت ايضا على استقلالية لبنان و نهائية كيانه في محاولة لطمأنة المسيحيين من ان الهوية العربية لا تعني ذوبان الكيان اللبناني في المحيط العربي فنصت فقرتها الاولى على ان " لبنان وطن سيد حر مستقل ، وطن نهائي لجميع ابنائه ، واحد ارضا و شعبا و مؤسسات في حدوده المنصوص عنها في الدستور اللبناني المعترف به دوليا . " و بذلك يعد الاعتراف بعروبة و نهائية الكيان اللبناني حصلا لخلاف تاريخي بين اللبنانيين ، و اجتماعا على مبادئ موحدة تشكل الاسس التي يقوم عليها لبنان في الحاضر و المستقبل (١).

٢-الوحدة الوطنية :

على الشعب اللبناني اثناء الحرب اللبنانية من الصراع الطائفي المسلح ، الذي ادى الى تمزيق كيان الوطن و تقسيمه الى كفتونيات طائفية . و دعى بعض المتطرفين الى اعتماد نظام فيدرالي طائفي بحيث تتمتع كل طائفة بحكم ذاتي . و لكن ارادة الجيش المشترك تطلبت على هذه الدعوات ، فتوحد اللبنانيون في مؤتمر للطائف على ضرورة اعادة الوحدة الوطنية بين اللبنانيين و نصت الفقرة " ط " من مقمة الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ على ان ارض لبنان واحدة لكل اللبنانيين . فكل لبناني الحق في الإقامة على اي جزء منها و التمتع به في ظل سيادة القانون . فلا فرز للشعب على اساس اي انتماء كان و لا تجزئة و لا تقسيم و لا توطين . كما اعتبرت اي سلطة تتلفض الجيش المشترك سلطة غير شرعية .

٣-برلمانية النظام الدستوري :

ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ لم ينص صراحة على الاخذ بالنظام البرلماني ، الا انه اخذ بالاسس الجوهرية التي يقوم عليها هذا النظام كحكم مسؤولية رئيس الجمهورية ، و وجود حكومة مسؤولة امام البرلمان . لكنه خرج عن بعض مقومات النظام البرلماني ، كقاطعة السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و عدم التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

و التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني لم يمكن ، كما ذكرنا ، جميع اللبنانيين من المشاركة في صنع القرار السياسي . وهذا ما ولد نزاعات و صراعات بينهم . لذلك جاءت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ لتكرس البرلمانية الصحيحة فنصت على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على مبدأ الفصل بين السلطات و توزيعها و تعاونها . و حددت صلاحيات رئيس الجمهورية بشكل يحد من صلاحياته الواسعة و يعطيه دور الحكم بين المؤسسات الدستورية . و قاطعت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و جعلت منه مؤسسة قائمة بذاتها . كما انها حاولت اعادة التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

(١)عارف السيد : المرجع السابق : ص ٢٢٧ .

٤- العدالة الاجتماعية :

لقد أدى التنظيم الإداري المركزي و الواقع السياسي الطائفي الى وجود تمايز انمائي بين المناطق اللبنانية، فتمت بيروت و بعض مناطق جبل لبنان بالمشاريع الانمائية ، في حين حرمت المناطق الاخرى منها . فكان لذلك تأثير عظيم على الاوضاع الاجتماعية لابناء الشعب اللبناني . فحصرت الثروة في يد فئة اجتماعية قليلة بينما عانت شرائح اجتماعية كبيرة من الحرمان والفقر . لذلك لكت مقدمة الدستور الجديد على قيام دولة اللبنانية على اساس احترام العدالة الاجتماعية و المساواة في الحقوق و الواجبات بين المواطنين دون تمايز لو تضليل . و اكدت على الاتماء المتوازن للمناطق ثقافيا و اجتماعيا و اقتصاديا ، و اعتبرته ركنا اساسيا من اركان وحدة الدولة و استقرار النظم .

ثانيا : اهداف التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

سمت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى تحقيق مجموعة من الاهداف اهمها:

١- انهاء الحرب اللبنانية :

لقد انت الحرب اللبنانية التي اندلعت في العام ١٩٧٥ الى انهيار النظم السياسي و القضاء على البنية الاقتصادية و احدثت خسائر بشرية فادحة و في اواخر العام ١٩٨٨ وصلت البلاد الى حالة انقسامية لم تشهدا من قبل ، فغسر مركز رئيس الجمهورية ، و تنازعت السلطة التنفيذية حكومتان ، وانقسم الجيش . و لم تكف حكومة العماد عون عن شن الحروب المختلفة ، فثارة ضد الوجود السوري و طورا ضد الميليشيات المسيحية ، فوصلت البلاد الى حالة يرثى لها . و ارتفعت اصوات اللبنانيين تنادي بالخلاص من الواقع المرير . فحققت قمة عربية في الدار البيضاء في العام ١٩٨٩ ، واتخذت قرارا بتشكيل اللجنة الثلاثية التي كان لها الدور الابرز في عقد مؤتمر الوفاق الوطني في مدينة الملقف ، وحددت القمة مهام اللجنة بما يلي : "مساعدة لبنان على الخروج من محنته ، و اتهاء معالته الطويلة ، واعادة الاوضاع الطبيعية اليه و تحقيق الوفاق الوطني بين ابنائه ، و مساعدة الشرعية اللبنانية لتقمة على الوفاق ، وتعزيز جهود الدولة اللبنانية لانهاء الاحتلال الاسرائيلي ، و بسط سلطة الدولة كاملة على كافة اقراب اللبناني بهدف حماية امنها و استقرارها بقواها الذاتية " (١).

و نصت وثيقة الطائف على ان هدف الدولة اللبنانية بسط سلطتها على كامل الاراضي اللبنانية بواسطة قوتها الذاتية و حل جميع الميليشيات اللبنانية وغير اللبنانية و تسليم سلحتها الى الدولة ، وانتخاب رئيس للجمهورية و تشكيل حكومة وفاق وطني . وقررت الاصلاحات السياسية التي لارها لتفاق الطائف بصورة دستورية . و بالتالي فان هدف التعديلات الدستورية التي تكرر ما جاء في وثيقة الوفاق الوطني من اصلاحات سياسية هو اتهاء الحرب اللبنانية .

(١) خالد قبلي : لبنان في تاريخه و تراثه (مؤلف مشترك) : ج ٢ . مركز الحريري الثقافي . بيروت ١٩٩٢ . ص ٨٦٥ .

ولكن كان لهذا الهدف تأثير على ارادة النواب الذين شاركوا في تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ ، بحيث شكل عامل ضغط عليهم فوافقوا على بعض البنود تحت تأثيره ، لانهم كانوا يعتقدون بان الاصلاحات السياسية يمكن الرجوع اليها في مناسبات أخرى ، و ان الهم الاكبر هو وقف الحرب . لذلك كان للعدد من النواب الذين شاركوا في التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ عدد من الملاحظات على النظام الدستوري الجديد خصوصا فيما يتعلق بدور رئيس الجمهورية .

٢-الغاء الطائفية السياسية :

تمتد جذور الطائفية السياسية في لبنان الى منتصف القرن التاسع عشر ، حيث عمل العثمانيون على ارساء القواعد الطائفية و كان ذلك بتقسيم لبنان الى اقليميتين : احدهما في الشمال يحكمها فائقام مسيحي ، والاخرى في الجنوب يحكمها فائقام درزي .

و في العام ١٨٦٠ و على اثر اضطرابات طائفية تم الاتفاق بين الدول الأوروبية و الدولة العثمانية على منح لبنان حكم ذاتي ، و وضع النظام الاساسي الذي يحدد اسس النظام الجديد (المتصرفية) . و نص للنظام الاساسي على ان يتولى ادارة لبنان حاكم يطلق عليه اسم " المتصرف " يعينه الباب العالي شرط ان يكون مسيحيا غير لبناني كما نص على ان يرأس المتصرف مجلس الادارة المركزي الذي يتألف من ١٢ عضوا يمثلون مختلف الطوائف اللبنانية .

و بعد اعلان دولة لبنان الكبير عمل الفرنسيون على تكريس النظام الطائفي ، فوضع المفوض السامي الفرنسي نظاما ينص على اشاء اللجنة الادارية للبنان الكبير يتم تعيين اعضائها من قبله على اساس طائفي . كما ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ اثر الطائفية السياسية في المادة ٩٥ من الدستور و التي نصت على انه " بصورة مؤقتة و انتماءا للعدل و الوفاق تمثل الطوائف بصورة عادلة في الوظائف العامة و بتشكيل الوزارة دون ان يؤدي ذلك الى الاضرار بمصلحة الدولة " . و في العام ١٩٣٢ عندما توجهت اغلبية البرلمان اللبناني الى انتخاب الشيخ نديم الجسر رئيسا للجمهورية ، قام المفوض السامي بتطبيق العمل بالدستور ، و هذا التصرف و ان دل على شيء فانه يدل على ارادة الانتداب الفرنسي في تكريس الطائفية السياسية في النظام السياسي اللبناني .

و اذا كان الدستور اللبناني قد أكد على ان الاخذ بالطائفية السياسية يكون بصورة مؤقتة ، الا انها استمرت وكرست بموجب الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ الذي نظم كيفية توزيع المناصب الرئاسية و المقاعد النيابية على الطوائف المختلفة (١).

و كان للطائفية السياسية اثر سلبي على سير النظام السياسي ، فكانت من العوامل التي ادت الى انفجار الحرب في العام ١٩٧٥ ، و اهم هذه السبلات :

(١) مهن خليل : الطائفية و النظام الدستوري في لبنان - مرجع سابق - ص ٢٤ و ما بعدها.

أ - تعد الطائفية السياسية نقیضا للديمقراطية لانها تعطل المساواة و تكافؤ الفرص بین اللبنانيين فيما يتعلق بتولي المسؤوليات العامة و تبوء المراكز الحكومية والادارية . فالانتماء الطائفي للمواطن هو الذي يحدد مجال عمله و حدوده (١).

ب- تسمح باستغلال المشاعر الدينية لمصلحة اهداف سياسية ضيقة ، و تدعم مواقع قادة الطوائف الذين يؤسسون نشاطهم على ادعاء الدفاع عن مصالح طوائفهم المختلفة (٢).

ج- تعد من المشاركة المتساوية لجميع المواطنين في الحياة السياسية ، مما يولد شعورا بالغبين والتكبت ، و يخلق تراتبية بین المواطنين على اساس انتمائهم الطائفي . فالطوائف الكبرى تحتكر المراكز السياسية المهمة . في حين لم تحصل الطوائف الصغرى سوى على بعض المراكز الاقل اهمية .

د- تؤثر سلبا على الانتماء الوطني للبنانيين ، لان الاولوية هي للانتماء الطائفي . و قد يؤدي ذلك الى تغليب المصالح الطائفية على المصالح الوطنية و يساهم في تبطل القوى الخارجية في الشؤون الداخلية ، فتاريخيا كانت كل طائفة تستجد بجهة خارجية من اجل تمكيناها من الحصول على امتيازات في اللعبة السياسية الداخلية .

اذلك كان هدف الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ إلغاء الطائفية السياسية ، فصحت مقدمة الدستور على ان " الغاء للطائفية السياسية هدف وطني اساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية " كما نصت على توزيع مقاعد مجلس النواب مناصفة بین المسلمين و المسيحيين . و دعت الى تشكيل هيئة وطنية لالغاء الطائفية السياسية يرأسها رئيس الجمهورية و تضم بالاضافة الى رئيسي مجلس النواب و مجلس الوزراء شخصيات سياسية و فكرية و اجتماعية ، ومهمة الهيئة دراسة الخطة المرحلية التي يجدر اتباعها بهدف الالغاء . انتهت للطائفية السياسية . و يتم في المرحلة الانتقالية الغاء ذكر الطائفة و المذهب من بطاقة الهوية و الغاء قاعدة التمثيل الطائفي في معظم الوظائف العامة باستثناء وظائف الفئة الاولى فتكون مناصفة بین المسلمين و المسيحيين دون تخصيص لية وظيفة لاية طائفة .

و قد يؤثر الغاء الطائفية السياسية بعض الهولوس لدى الاقليات الطائفية ، لانها تخشى سيطرت الطوائف ذات الاكثية العددية على الحياة السياسية . فتغيب عن المشاركة . و نظمان هذه الاقليات نصت المادة ٢٢ بعد تعديله في العام ١٩٩٠ على انشاء مجلس للتشيوخ تمثل فيه جميع العلاقات الروحية و تنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية . كما نصت على ان يتم انشاؤه بعد انتخاب اول مجلس نواب على اساس وطني لا طائفي .

٣- اقامة دولة المؤسسات والقانون :

سيطر رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى على الحياة السياسية ، و غاب دور المؤسسات الدستورية ، فقد كان يملك من الصلاحيات مايمكنه من اختصار السلطين التنفيذية والتشريعية في شخصه ، فكانت الحكومة تدور في فلكه و لا تملك معارضة لانه كان يملك صلاحية اقلتها بمفرده ، و كان يملك اصدار التشريعات في حال لم يتجاوب معه مجلس النواب .

(١) داود الصايغ : لبنان في تاريخه و تراثه (مؤلف مشترك) . مرجع سابق . ص ٨٤٧

(٢) نواف سلام : ليد من الطائف . دار الجديد . بيروت ١٩٩٨ . ص ٤٧ .

أزاء هذا الواقع أرادت التعديلات الدستورية أن تقيم دولة المؤسسات والقانون ، بحيث تخصص كل مؤسسة دستورية بمجموعة من الصلاحيات تمارسها باستقلال و دون أن تطغى إحداها على الأخرى . فعززت دور مجلس النواب و منحت بعض الضمانات التي تخوله ممارسة صلاحياته باستقلال عن السلطة التنفيذية . كما لها اتطعت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء و جعلته مؤسسة قائمة بذاتها لها صلاحياتها المحددة و مقرها الخاص و نصت على آلية محددة للتصويت على قراراتها . و حددت صلاحيات رئيس الجمهورية بحيث جعلت مهمته الأساسية ضبط أداء المؤسسات الدستورية و العلاقات القائمة بينها (١).

و لتحقيق دولة القانون نصت المادة ١٩ من الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ على إنشاء مجلس دستوري مهمته إجراء الرقابة على دستورية القوانين و البت في الطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية . كما حددت الجهات التي لها حق مراجعة المجلس الدستوري : و هي : رئيس الجمهورية ، رئيس مجلس النواب ، رئيس مجلس الوزراء ، نسبة معينة من النواب و رؤساء الطوائف اللبنانية فيما يتعلق حصرا بالأحوال الشخصية و حرية المعتقد و ممارسة الشعائر الدينية و حرية التعليم الديني .

٤- تحقيق للمشاركة السياسية :

لقد أدت الطائفة السياسية و التطبيق الخاطئ للنظام البرلماني إلى هيمنة طائفة واحدة على الحياة السياسية و هي الطائفة المارونية التي ينتمي إليها رئيس الجمهورية ، والتي تمتعت بالامتيازات المختلفة. في حين حرمت الطوائف الأخرى من المشاركة الفعالة في السلطة . لذلك هدفت التعديلات الدستورية إلى إلغاء هيمنة الطائفة الوحيدة (٢) ، وذلك بإعطاء السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء على أسس أنها هيئة تتكون من مجموعة من الوزراء ، وبالتالي يمكن أن تتمثل فيها جميع الطوائف اللبنانية، فتساهم هذه الطوائف مجتمعة في صنع القرار السياسي . و يحقق ذلك الديمقراطية التوافقية و يعيد التوازن إلى المشاركة السياسية بين الطوائف اللبنانية ، تمهيدا لإلغاء الطائفة السياسية .

و لتأمين المشاركة السياسية في الحكم دعت المادة ٩٥ بعد تعديلها إلى تشكيل حكومة وفاق وطني تتمثل فيها جميع الطوائف بصورة عادلة . و حددت المادة ٦٥ أصولا لاتخاذ جلسات مجلس الوزراء و آلية لاتخاذ قراراته . فجعلت النصاب القانوني لجلسات مجلس الوزراء أكثرية الثلثين و نصت على أن قراراته تتخذ بالتوافق فإذا تعذر ذلك فهلتصويت . وهناك مجموعة من المواضيع المهمة التي حددتها وثيقة الطائف لا يجوز اتخاذ القرار بشأنها إلا بأكثرية الثلثين .

(١) عصام سليمان : وثيقة الوفاق الوطني . (مؤلف مشترك) المركز اللبناني للدراسات و جامعة البلمند . بيروت ٢٠٠٠ ص ٦٩.

(٢) البير منصور : الانقلاب على الطائف . دار الجديد بيروت ١٩٩٣ ص ٨١ .

القسم الثاني : اهم التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠

نصت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ على الاخذ بالنظام البرلماني الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات . ونصت على مجموعة من القواعد ، ضمن إطار الاصلاحات السياسية والدستورية ، تتركس مبادئ هذا النظام . فقيدت صلاحيات رئيس الجمهورية و اعطته دورا يتناسب مع طبيعة النظام البرلماني ، و جعلت الوزارة مركز الثقل في ممارسة السلطة الاجرائية ، و عزلت بعض الاحكام المتعلقة بمجلس النواب بهدف منحه الاستقلال الذي يقيم التوازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية .

و انت هذه التعديلات الى تغيير النظام الدستوري اللبناني بشكل جذري، لذلك اطلق على النظام الجديد اسم الجمهورية الثانية ، في حين اطلق على النظام القديم اسم الجمهورية الاولى (١). و في هذا القسم سنتناول هذه الاصلاحات و نبين اثرها على دور المؤسسات الدستورية .

اولا : التعديلات التي طرأت على صلاحيات رئيس الجمهورية

تكمن مظاهر هيمنة رئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى في ثلاث مسائل : اناطة السلطة الاجرائية به ، منحه صلاحيات واسعة ، وعدم مسؤوليته بصورة مطلقة حتى عن الجرائم العادية و جرمي الخيانة العظمى وخرق الدستور ، بسبب عدم تشكيل المجلس الاعلى محاكمة للرؤساء والوزراء ، و عدم استصدار قانون اصول المحاكمات لديه .

و للحد من هيمنة رئيس الجمهورية حددت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ صلاحيات رئيس الجمهورية . فلم تعد السلطة الاجرائية تتأبط به ، و اعطته دور الحكم بين السلطات على اعتبار انه رمز وحدة الوطن يسهر على احترام الدستور و المحافظة على استقلال لبنان و وحدته وسلامة اراضيهِ. فهو الراعي لجميع السلطات الدستورية، يعمل على ضبط لادائها والملاكمة القائمة بينها. و هذا الدور يفرض على رئيس الجمهورية الالتزام عن الانخراط في الصراعات الداخلية لانه في موقع اعلى من جميع المؤسسات الدستورية القائمة. و لان ذلك يؤدي الى اخلاله في لحيته تسيء الى مقامه (٢) ويحول دون قدرته على القيام بدوره كحكم بين السلطات .

و ليتمكن رئيس الجمهورية من القيام بدوره ، منحه الدستور الجديد مجموعة من الصلاحيات، هي :

(١) سليم الحص : عهد القرار و الهوى تجارب الحكم في حقبة الانقسام (١٩٨٧-١٩٩٠) . دار العلم للملايين . بيروت

١٩٩١ . ص ١٠٠ .

(٢) عصام سليمان : المرجع السابق . ص ٢٥ .

١-صلاحيته في مجال الحكم والإدارة : كان رئيس الجمهورية في الجمهورية الأولى هو وحده رئيس مجلس الوزراء و الجلسات التي تعقد في غيابه يطلق عليها اسم للمجلس الوزاري . الا ان علاقته بمجلس الوزراء قد تبدلت بعد التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ فلم تعد السلطة الاجرائية تتطابق به ، بل انبثقت بمجلس للوزراء ، و لم يعد يتمتع بصلاحيات واسعة في مجال علاقته بمجلس الوزراء ، و انما خصه الدستور ببعض الصلاحيات التي تمكنه من القيام بدور كراع لهذه المؤسسة والمشرف على عملها.واهم هذه الصلاحيات :

أ - تشكيل الحكومة و قبول استقالتها: لقد منح الدستور اللبناني قبل تعديله في العام ١٩٩٠ رئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس الوزراء و الوزراء بمرسوم يتخذه بمفرده . الا ان الحرف الدستوري قضى بان يقوم باجراء استشارات نيابية قبل تسمية رئيس الحكومة و كانت هذه استشارات شكلية (١) ، ثم عين رئيس الوزراء بمرسوم يوقع عليه منفردا ، و كان يعين الوزراء بمرسوم يشترك معه في التوقيع عليه رئيس الوزراء. فجاءت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ فنشبت الحرف الدستوري القلم بل و لتطوره جعل الاستشارات النيابية التي يجريها رئيس الجمهورية ملزمة . فنصت على ان رئيس الجمهورية يسمى رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا الى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسميا على نتائجها و يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفردا و يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة . كما ان لرئيس الجمهورية صلاحية اصدار المرسوم بقبول استقالة الحكومة او استقالة الوزراء او قائلهم .

ب - اصدار المراسيم والاعتراض عليها : نصت الفقرة الثانية من المادة ٥٦ بعد تعديلها على ان لرئيس الجمهورية صلاحية اصدار المراسيم و طلب نشرها . و له حق الطلب الى مجلس الوزراء اعادة النظر في اي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ ايداعه رئاسة للجمهورية . فلذا اصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ او نقضت المهلة دون اصدار المرسوم لو اعادته يعتبر المرسوم او القرار نافذا حكما ووجب نشره . و هذه الصلاحية تمكن رئيس الجمهورية من اجراء رقابته على قرارات مجلس الوزراء فلذا وجدها تتعارض مع المصلحة العامة للدولة لو تخالف مبدأ الشرعية طلب اعادة النظر بالقرار . و نفذ القرار لو المرسوم ، رغم اعتراض رئيس الجمهورية ، اذا اصر مجلس الوزراء عليه بذل على ان هذا المجلس قد أصبح مؤسسة دستورية لها كيان مستقل .

ج- ترؤس جلسات مجلس الوزراء : نصت المادة ٥٢ من الدستور بعد تعديلها على ان يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون ان يكون له حق الاشتراك في التصويت على قراراته . و له حق دعوة مجلس الوزراء لاستئنافها كلما رأى ذلك ضروريا بالاتفاق مع رئيس الحكومة.و له حق عرض اي امر من الامور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الاعمال.وفي هذه الحالة يحدد رئيس الجمهورية جدول اعمال الجلسة بالاتفاق مع رئيس الحكومة كاستثناء على الاصل الذي نصت عليه للمادة ٦٤ بعد تعديلها والذي يقضي بان يعد رئيس مجلس الوزراء جدول الاعمال و يطلع رئيس الجمهورية عليه (٢).

(١) بون تويش : المرجع السابق ص ٣٧١.

(٢) راجع مقال احمد زين ، في جريدة السفير ، في ١٧ / ١ / ٢٠٠٣.

و ترؤس رئيس الجمهورية لجلسات مجلس الوزراء يمكنه من الاشراف المباشر على اعمال هذا المجلس ، كما انه يستطيع توجيهه بطرح اي موضوع يرى ان المصلحة الوطنية تقتضي عرضه على بساط البحث من اجل مناقشته و اتخاذ القرار المناسب بشأنه.

٢- صلاحياته في مجال التشريع : لرئيس الجمهورية بعد تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ مجموعة من الصلاحيات التشريعية اهمها :

أ - اصدار القوانين ، نصت المادة ٥١ بعد تعديلها على ان لرئيس الجمهورية يصدر القوانين وافي المهل المحددة في الدستور و يطلب نشرها بعد اقرارها في مجلس النواب و لقد تلبه المشرع الدستوري عند تعديل الدستور الى الخطأ الموجود في الدستور القديم لناحية استعمال كلمة نشر مكان كلمة اصدار ، فعمدوا الى تصحيحه مميزين بين عمليتي النشر والاصدار (١).

ب - رد القوانين ، و نصت المادة ٥١ المعدلة في العام ١٩٩٠ على ان لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره ولا يجوز ان يرخص طلبه . وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من اصدار القانون الى ان يوافق عليه المجلس بعد مناقشة اخرى في شأنه ، وقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونيا . و في حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون لو اعلمته يعتبر القانون نافذا حكما ووجب نشره . نلاحظ انه قد طرأ على هذه الصلاحية تعديلان : الاول لناحية اطلاع مجلس الوزراء قبل معلومة رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية ، و الثاني لناحية نفاذ القانون اذا انقضت مهلة الاصدار دون اصداره او اعلمته . و علة التعديل الاخير ان رئيس الجمهورية كان يضع القوانين الصغرة عن مجلس النواب و التي لا يوافق عليها في درجه دون ان يصدرها او يطلب اعادة النظر بها ، فشكل ذلك تعميلا لملل المجلس النيابي و تهديدا لاستقلاله . و تمكن هذه الصلاحية رئيس الجمهورية من ان يمارس دوره في ضبط اداء المؤسسات الدستورية ، و تحت اجهزة مجلس النواب على بطل مزيد من العناية والتدقيق لدى اعداد المشاريع و صياغة المقترحات في اللجان النيابية (٢) . فلذا وجد في القانون الذي اقده البرلمان ما يمس المصلحة العامة او يخالف احكام الدستور ، رده الى مجلس النواب لدراسته من جديد .

ج - دعوة مجلس النواب الى دورات استثنائية ، فافتتاح عقود العادية و اختتامها يجريان حكما في المواعيد المبينة في المادة ٣٢ من الدستور و لرئيس الجمهورية ان يدعو مجلس النواب الى عقود استثنائية يحدد افتتاحها و اختتامها و برنامجها . و التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ فرضت ان يمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بالاتفاق مع رئيس الحكومة . وعلى رئيس الجمهورية ، دعوة المجلس الى عقود استثنائية اذا طلبت تلك الاكثريه المطلقة من مجموع اعضائه . و في الحالة الاخيرة لا تكون الدعوة بالاتفاق مع رئيس الحكومة .

(١) خليل الهادي و اطول الناشف : المرجع السابق . ص ١٥٨ .

(٢) محمد المجنوب : المرجع السابق . (القانون الدستوري ..) ص ٢٨٨ .

د- احالة مشاريع القوانين من مجلس الوزراء الى مجلس النواب .

هـ- توجيه الرسائل الى مجلس النواب ، عندما تقتضي الضرورة ذلك . و هذه الصلاحية تدل على دور رئيس الجمهورية في رعاية السلطات و توجيهها باعتباره الساهر على احترام الدستور .

هذا بالاضافة الى صلاحيته في تأجيل انعقاد مجلس النواب و اقتراح تعديل الدستور ، فلم يدخل عليهما اي تعديل يذكر .

٣- صلاحيته باعتباره ممثلاً للدولة : و هذه الصلاحيات اعطيت لرئيس الجمهورية لان تنفيذها يقتضي تمثيل الدولة كلها ، و ليس من له هذا الحق سوى رئيس الجمهورية (١):

١- نصت المادة ٤٩ بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على ترؤس رئيس الجمهورية للمجلس الاعلى للدفاع و قيادة القوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء . و اعتبر البعض ان هناك تناقض ضمني في هذا النص . فكيف تكون القيادة لرئيس الجمهورية والسلطة لمجلس الوزراء ؟ ففي هذا النص نواة خلافات بين رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و وزير الدفاع . و ينطوي على مسببات للتضارب في الصلاحيات بينهم . و اعتبر هذا الرأي ان رئيس الجمهورية غير مسؤول ، فلا مسوغ لايلائه القيادة العليا للقوات المسلحة (٢). وذهب آخرون الى ان هذه الصلاحية هي نتيجة طبيعية لرئاسة الدولة و رمزية الوطن و هي رئاسة رعية و ليس رئاسة مباشرة . كون القوات المسلحة من مؤسسات الدولة و سلطة القرار تعود الى مجلس الوزراء (٣).

ب- عند المعاهدات . و هو يتولى المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية . و ابرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ، ولا تصبح نافذة الا بعد موافقة مجلس الوزراء . و تطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تمكثها من ذلك مصلحة البلاد و سلامة الدولة . و كانت المعاهدات قبل التحديل الاخير لعام ١٩٩٠ تصبح نافذة بمجرد توقيع رئيس الجمهورية عليها . و تبقى الآن غير ذي مفعول الى ان يوافق عليها مجلس الوزراء ، بالاضافة الى ان رئيس مجلس الوزراء أصبح يشارك رئيس الجمهورية في المفاوضة والابرام (٤). اما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة و المعاهدات التجارية و سائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسخة ، فلا يمكن ابرامها الا بعد موافقة مجلس النواب .

ج- منح العفو الخاص بمرسوم .

د- ترؤس الحفلات الرسمية ، و منح لوسمة الدولة بمرسوم و اعتماد السفراء و قبول اعتمادهم .

(١) البير منصور : المرجع السابق . ص ٨٥.

(٢) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١٠٦.

(٣) البير منصور : المرجع السابق . ص ٨٥.

(٤) خليل الهندي و اطوان الشائف . المرجع السابق ص ١٥٧.

ذهب جانب من الفقه إلى أن التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ تجاهلت أهم ثوابت النظام البرلماني ، وهي الزامية وجود دور فعال لرئاسة الدولة ، يكفل لها القيام بواجبها كحامية للدستور ، و حارسة للحريات ، و كافلة للمقوق ، رادعة للتصرف و الفساد في الحكم و الادارة و ان إلغاء هذا الدور يعني شل عمل النظام (١). و السؤال الذي يثيره هذا الرأي : هل التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ جردت رئيس الجمهورية من صلاحياته و شلت دوره ؟

إن هذا الرأي يجاني الحقيقة لأن التعديلات الدستورية المذكورة اعطت رئيس الجمهورية مجموعة من الصلاحيات تمكنه من لعب دور بارز في الحياة السياسية ، خصوصا في إطار السلطة التنفيذية ، ف رئيس الجمهورية ' إن لا يوافق على أية تشكيلة حكومية إذا لم يكن مطمئنا إلى اعضائها أو على الأقل إلى أكثر من ثلث الاعضاء لئلا يؤمن إلى جانبه ما تعارفا على تسميته " بالثلث المعطل " الذي له أكثر من تأثير في مجريات الأمور داخل مجلس الوزراء ، فالتنصيب لا يكتمل إلا بحضور ثلثي أعضاء مجلس الوزراء ، والمواضيع الأساسية تتطلب الموافقة عليها من قبل ثلثي مجلس الوزراء أو تعبير الحكومة مستقلة إذا استقال أكثر من ثلث اعضائها " (٢).

و لرئيس الجمهورية الحق في ترؤس جلسات مجلس الوزراء متى شاء و لا يوجد ما يمنعه من أن يشاء حضور كل جلسة يعقدها مجلس الوزراء. أما عدم مشاركته في التصويت ، فلم يسبق لرئيس الجمهورية أن استعمل هذا الحق (٣) . و في مشاركته في التصويت مساواة له بالوزراء و هو رئيس الدولة و رمز وحدة الوطن، كما أن للدستور الجديد اعطاء حق الاعتراض على قرارات مجلس الوزراء .

و بإمكان رئيس الجمهورية الحؤول دون طرح أي موضوع على مجلس الوزراء ، إذا لم يكن موافقا عليه ، فجدول أعمال مجلس الوزراء لا يوضع إلا بعد اطلاعه مسبقا على المواضيع التي يتضمنها و هذا بخوله مطلب عدم ادراج أي موضوع إذا لم يكن موافقا عليه .

هذا واعتبر البعض أن التعديل الأخير أخذ بعيدا المناصفة أي مبدأ المشاركة بين الوزارة و رئيس الجمهورية في سريان السلطة التنفيذية (٤). و ذهب آخرون إلى أن صلاحيات رئيس الجمهورية بقيت كما هي و لم يحد منها ، باستثناء أمر واحد يتعلق بتسمية رئيس الوزراء ، ف رئيس الدولة يحكم البلاد انطلاقا من تمنحه بحق رد القوانين وقرارات مجلس الوزراء . بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية ثابت لا يمكن عزله (٥).

(١) مخايل سمعان : النهار في ١١/١١/١٩٩٥.

(٢) جورج سماعة : المرجع السابق ص ١٦٥.

(٣) جورج سماعة : المرجع السابق ص ١٦٤ .

(٤) محسن خليل : المرجع السابق (الطقتية و النظام الدستوري في لبنان) ص ١٩٠ .

(٥) حسن الرفاعي : الاكوف في ١٠/١٠/١٩٩٨.

ثانيا : انشاء مؤسسة مجلس الوزراء

خطت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ خطوة سبيلة نحو النظام البرلماني التقليدي ، الذي يعطي السلطة الحقيقية في ميدان السلطة التنفيذية للوزارة . فنصت على ان تملك السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء بعد ان كانت ملوطة برئيس الجمهورية . و الهدف من هذا التعديل هو :

- التحول من نظام تتركز فيه السلطة في يد شخص واحد هو رئيس الجمهورية ، الى نظام تمارس فيه السلطة هيئة جماعية هي مجلس الوزراء .
- ابقاء السلطة الاجرائية لمؤسسة دستورية مسؤولة امام البرلمان ، بعدما كان الدستور يولي هذه السلطة لمن هو بمنأى عن لية مساعلة .
- يرمي الى تطوير صيغة المشاركة الطائفية في الحكم بما يؤمن فدرا اكبر من التمثيل و التوازن بين الطوائف ، على اعتبار ان مجلس الوزراء يضم ممثلين عن جميع الطوائف اللبنانية (١).

و لقد نشأ الدستور بعد تحديله مؤسسة مجلس الوزراء التي لم تكن قائمة في الجمهورية الاولى. و حددت صلاحياتها و صلاحيات رئيسها ، و نصت على آلية لاتخاذ قراراتها. و نصت بان يجتمع مجلس الوزراء بصورة دورية في مقر خاص . و في هذه الفقرة سنتناول المظاهر التي تكل على كون مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها .

١- تحديد صلاحيات مجلس الوزراء : لم يحدد الدستور اللبناني الصلاحيات في العام ١٩٢٦ صلاحيات مجلس الوزراء ، لان الوزراء كانوا يعاونون رئيس الجمهورية في ممارسة السلطة الاجرائية . اما التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ قد انطلقت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و حددت له مجموعة من الصلاحيات ، اهمها :

أ- وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين و المراسيم ، و اتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها .

ب- السهر على تنفيذ القوانين و الانظمة و الاشراف على اعمال كل اجهزة الدولة من ادارات و مؤسسات مدنية و عسكرية و امنية بلا استثناء .

ج- ان مجلس الوزراء هو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة.

د- تعيين موظفي الدولة و صرفهم و قبول استقالتهم وفق القانون .

هـ- الحق بحل مجلس النواب بناء لطلب رئيس الجمهورية ، اذا امتنع مجلس النواب عن الاجتماع طوال عقد عادي او استثنائي لا تقل مدته عن شهر بالرغم من دعوته مرتين متواليتين او في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل . ولا يجوز ممارسة هذا الحق للاستباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الاولى . و سيكون لنا حديث مفصل عن حل البرلمان في الفقرة القادمة.

(١) سليم الحص : المرجع السابق ص ١٠١ .

ان هذه الصلاحيات تدل على اتجاه التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى جعل مجلس الوزراء مركز القرار في الدولة و صاحب السلطة الفعلية و محور النظام الدستوري الجديد فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة في مختلف المجالات و يقترح مشاريع القوانين و يسن الانظمة التي تضع هذه السياسة موضع التنفيذ . كما تخضع له جميع ادارات و اجهزة الدولة المدنية والامنية فهو يتولى اتخاذ القرارات اللازمة لتنظيمها و تأمين حسن سير العمل فيها . و كل ذلك تحت رقابة و اشراف رئيس الدولة الذي يملك حق الاعتراض على قرارات مجلس الوزراء .

٢- تحديد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء : لقد نصت التعديلات الدستورية الاخيرة على ان رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة ، يمثلها و يتكلم باسمها ، و يحتر مسؤولا عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء . و مجلس الوزراء هو الهيئة التي تملك سلطة اتخاذ القرار في جميع المجالات ، لما الحكومة فهي الجهاز الاداري الذي يعمل على تنفيذ القرارات الصادرة عنه ، لرئيس مجلس الوزراء يتولى ترؤس مجلس الوزراء و يشارك في اتخاذ القرارات المختلفة و في نفس الوقت يتولى مراقبة الجسم الحكومي من وزراء و ادارة بهدف ضمان تنفيذ سياسات مجلس الوزراء و تأمين مصالح الناس (١) .

لم يأت الدستور القديم على ذكر رئيس مجلس الوزراء الا بصورة عارضة ، الا ان التعديلات الاخيرة حددت له مجموعة من الصلاحيات من اهمها :

أ- ترؤس مجلس الوزراء . فالمادة ٦٤ من الدستور بعد تحديده نصت على ان يدعو رئيس الحكومة مجلس الوزراء الى الاجتماع و يضع جدول اعماله . فالدستور يعطي رئيس الحكومة الحق المطلق في الدعوة لجلسات مجلس الوزراء . و يدل ذلك على ان الاصل هو ترؤس رئيس الحكومة لجلسات مجلس الوزراء و ان الاستثناء هو ترؤس رئيس الجمهورية لها فالفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور تنص على ان يجتمع مجلس الوزراء دوريا في مقر خاص و يرأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر (٢) .

ب- يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة و يوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها .

ج- يطرح سياسة الحكومة العامة امام مجلس النواب .

د- يوقع جميع المراسيم ، ما عدا مرسوم تسمية رئيس الحكومة و مرسوم قبول استقالة الحكومة او اعتبارها مستقيلة .

هـ- يوقع مرسوم الدعوة الى فتح دورة استثنائية و مراسيم اصدار القوانين و طلب اعادة النظر فيها .

و- يدعو مجلس الوزراء للاعتقاد و يضع جدول اعماله ، و يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها ، وعلى المواضيع الطارئة التي تبحث ، و يوقع المحضر الاصولي للجلسات .

ز- يتابع اعمال الادارات و المؤسسات العامة و ينسق بين الوزراء ، ويعطي التوجيهات العامة لضمان سير العمل .

ح- يحدد جلسات عمل مع الجهات المختصة في الدولة بحضور الوزير المختص .

ط- يكون حكما لنائب رئيس المجلس الاعلى للنفاع .

(١) نواف كيلة : وثيقة الوفاق الوطني ، مراجعة تقنية وطنية (مؤلف مشترك) . مرجع سابق . ص ٧١ .

(٢) راجع مقال احمد زين ، في جريدة السفير ، في ١٧/١/٢٠٠٢ .

٣- استقلالية الوزارة و استقلالها : كان لرئيس الجمهورية في عهد الجمهورية الاولى الحق بقالة الوزراء بمرسوم يوقع عليه منفردا . و نتيجة لهذه الصلاحية اصبحت الوزارة مسؤولة امامه ، فلا تستطيع اعتماد سياسة تتعارض مع سياسته . لو اتخذ قرار يخالف لارادته . فكانت الوزارة تدور في فلكه دون ان تتمتع باية استقلالية . ولتحقيق استقلالية الوزارة عن رئيس الجمهورية ، نصت المادة ٦٩ من الدستور بعد تعديلها على ان اقالة الوزراء تتم بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي اعضاء الحكومة . و بذلك اصبح قرار اقالة الوزراء بيد مجلس الوزراء نفسه على اعتبار انها مؤسسة قائمة بذاتها . و في نفس السياق حدثت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة، و هي :

- أ- اذا استقال رئيسها .
- ب- اذا فقدت اكثر من ثلث عدد اعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها .
- ج- بوفاة رئيسها .
- د- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية .
- هـ- عند بدء ولاية مجلس النواب .
- و- عند نزاع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه او بناء على طرحها الثقة .

و هكذا نلاحظ ان الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ قد قلص دور رئيس الجمهورية في تسمية رئيس مجلس الوزراء فاقزمه باجراء استشارات نيابية تكون نتيجها ملزمة له . فاصبح دوره فاصرا على استقراء توجهات مجلس النواب في من يشكل الحكومة الجديدة ، و هو ملازم بتسمية الشخص الذي تؤيده اغلبيه النواب . و بذلك يكون قد حرم من سلطته الاستثنائية في تسمية رئيس الحكومة .

و تشكيل الوزارة يتم بالاستناد الى استشارات يجريها رئيس الحكومة بهدف تأليف حكومة تتسمم مع توجهات الاغلبية البرلمانية . كما ان انتهاء ولاية الوزارة لا يخضع لارادة رئيس الجمهورية فهو لا يملك صلاحية اقالة الوزارة بمفرده . و كل هذه القواعد تهدف الى تأمين استقلالية مؤسسة مجلس الوزراء لكي يتمكن من ممارسة السلطة الاجرائية بعيدا عن اية هيمنة تحول دون ذلك .

٤- اجتماعات مجلس الوزراء في مقر خاص: لقد اصبح مجلس الوزراء يتمتع بالاستقلالية التامة في ادارة شؤونه الداخلية(١) و اصبح مؤسسة مستقلة فنصت على ان مجلس الوزراء يجتمع دوريا في مقره الخاص. و يرأسه رئيس الجمهورية عندما يحضر الجلسات و فيما عدا ذلك يرأس هذه الجلسات رئيس مجلس الوزراء . و بالتالي يطلق على الجلسات تسمية مجلس الوزراء سواء حضر رئيس الجمهورية ام غاب . و حددت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ نصاب جلسات مجلس الوزراء ، فلا تكون الجلسات قانونية الا بحضور ثلثي اعضاء المجلس و لا يجوز اتخاذ اي قرار الا بتوافق هذا النصاب .

(١) دماء صوفي عبد الحمى : المرجع السابق - ص ٢٧٦.

و صدر في العام ١٩٩٢ المرسوم رقم ٢٥٥٢ (عدل بموجب المرسوم ٢٧١٧ لعام ١٩٩٤) الذي ينظم أعمال مجلس الوزراء فنص على ان يتولى الرئيس ادارة الجلسة فيعرض جدول الاعمال و يضبط ادارة الجلسات و يدير المناقشات . و اوجب ان تكون مناقشات مجلس الوزراء سرية و لا يحضرها سوى رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و الوزراء و الامين العام و من يساعده ، و يمكن لمدير عام رئاسة الجمهورية ان يحضر الجلسة كما يمكن استدعاء من تقضي الضرورة الاستماع اليهم في الجلسة . كما نص على ان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يضع جدول الاعمال وفق الاصول المحددة في الدستور و يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي تتضمنها و على المواضيع الطارئة التي ستبحث . و لكل من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء عرض الامور الطارئة التي تطرأ بعد وضع جدول الاعمال ، و لا يبحث اي موضوع قبل عرضه مسبقا على رئيس الجمهورية .

و تجدر الإشارة الى ان المرسوم رقم ٢٥٥٢ و تعديلاته لم ينظم الكثير من القضايا التي ما زالت موضع خلاف و جدل لذلك لا بد من وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء يحسم هذه الامور .

٥- تحديد آلية لاتخاذ قرارات مجلس الوزراء : نصت الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على ان يتخذ مجلس الوزراء قراراته توافيقا . فاذا تعذر ذلك فبالنصويت ، و يتخذ قراراته بكثرية الحضور . اما المواضيع الاساسية فتحتاج الى موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها و تعتبر مواضيع لاسية ما يلي : تعديل الدستور ، اعلان حالة الطوارئ و الغاؤها ، الحرب و السلم ، اللجنة العامة ، الاتفاقات و المعاهدات الدولية ، الموازنة العامة للدولة ، الخطط الامتالية الشاملة والطويلة المدى ، تعيين موظفي الفئة الاولى و ما يعادلها ، اعادة النظر في التقسيم الاداري ، حل مجلس النواب ، قانون الانتخابات ، قانون الجنسية ، قوانين الاحوال الشخصية ، اقالة الوزراء .

و نص المرسوم رقم ٢٥٥٢ على ان قرارات مجلس الوزراء تتخذ توافيقا و الا فبالنصويت الطلي برفع الايدي او بالملادة بالاسماء . و يعتبر المشروع المطروح على التصويت مقترنا بموافقة مجلس الوزراء ، في حال موافقة لكثرية الوزراء الحاضرين مع مراعاة ان النصاب القانوني لانعقاد جلسات مجلس الوزراء هو لكثرية الثلثين . اما المواضيع الاساسية فتتطلب موافقة اغلبيه ثلثي عدد اعضاء مجلس الوزراء . و نصت المادة ٢٨ من نص المرسوم على ان قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع اعضاء الحكومة وفقا لمبدأ التضامن الوزاري . و على الوزير المختص تبعا لذلك الالتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذا لهذه القرارات .

و هكذا نلاحظ ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ هدفت الى اثناء هيئة جماعية تمارس السلطة الاجرائية ، و لهذه الهيئة كيان مستقل شأنها شأن المجلس النيابي ، لذلك تعتبر القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء نافذة حكما و يجب نشرها في حال اصر عليها مجلس الوزراء بعد اعلانها من قبل رئيس الجمهورية او اذا انقضت مهلة خمسة عشر يوما دون اصدارها او اعادتها . و دور رئيس الجمهورية قاصر على اصدار قرارات مجلس الوزراء او اعادتها الى مجلس الوزراء لدراسها و مناقشتها من جديد .

ثالثا :التعديلات التي تهدف الى اقامة التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

لم تتناول التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ مهام مجلس النواب ، وانما اوضحت ممارسة بعضها بهدف توفير ضمانات لمجلس النواب تمكنه من القيام بدوره باستقلال و بالتالي اقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . و تناولت التعديلات تكوين مجلس النواب بهدف تأمين التمثيل الصحيح لجميع الطوائف اللبنانية . فما هي التعديلات المتعلقة بمجلس النواب ؟

- ١- تكوين مجلس النواب : تنص المادة ٢٤ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ على ان مجلس النواب يتألف من نواب منتخبين يكون عددهم و كيفية انتخابهم وفقا لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء . الا ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ اضافت فقرة جديدة الى هذه المادة و نصت على انه و الى ان يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج التقييد الطائفي توزع المقاعد النيابية وفقا للقواعد الاتية :
 - بالتساوي بين المسيحيين و المسلمين .
 - نسبيا بين طوائف كل من الفتيين .
 - نسبيا بين المناطق .

كما اضيفت فقرة ثالثة الى المادة ٢٤ تنص على انه و بصورة استثنائية و لمرة واحدة ، تملأ بالتعيين دفعة واحدة و باكثرية الثلثين من قبل حكومة الوفاق الوطني ، المقاعد النيابية الشاغرة بتاريخ نشر هذا القانون و المقاعد التي تستحدث في فترات الانتخاب ، تطبيقا للتساوي بين المسيحيين و المسلمين ، وفقا لوثيقة الوفاق الوطني . و يحدد قانون الانتخاب بخلق تطبيق هذا القانون .

و لقد هدفت هذه التعديلات الى جعل مشاركة الطوائف اللبنانية في الحياة السياسية متساوية ، بهدف نزع فتيل النزاعات بين اللبنانيين التي قد تنتج عن التمايز في تمثيل الطوائف ، وذلك كخطوة مرحلية تمهيدا لالغاء الطائفية السياسية .

و تجدر الإشارة اخيرا الى ان المادة ٢٢ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ نصت على انه مع انتخاب اول مجلس نواب على اساس وطني لا طائفي يستحدث مجلس للشيوخ تمثل فيه جميع العلاقات الروحية و تنحصر صلاحياته في القضايا المصرية .

- ٢- مدة ولاية رئيس المجلس ونائبه : كان الدستور اللبناني قبل تعديله ينص على ان ولاية رئيس المجلس النيابي هي سنة قابلة للتجديد . و بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ نصت المادة ٤٤ على ان انتخاب رئيس المجلس و نائبه لمدة ولاية المجلس ، على ان يكون للمجلس و لمرة واحدة بعد عامين من انتخاب رئيسه و نائب رئيسه ، و في اول جلسة يعقدها ، ان يسحب الثقة من رئيسه او نائبه باكثرية الثلثين من مجموع اعضائه بناء على عريضة يوقعها عشرة نواب على الاقل .

اعتبر البعض ان هذا النص غير ديمقراطي . على اعتبار ان مجلس النواب يجب ان يكون سيد نفسه بحيث يستطيع في أية لحظة سحب الثقة عن الرئيس ونائبه و ليس فقط في لحظة معينة " بعد سنتين و لمرة واحدة و في اول جلسة يعقدها المجلس " .

كما ان جعل سحب الثقة بالكثرية الثلثين من مجموع اعضاء المجلس يعني ان رئيس المجلس يبقى رئيسا له و لو صوت ضده ٦٦ بالمئة من اعضاء المجلس ، لمجرد ان هذه النسبة هي ثون الثلثين . لذلك يجب ان يكون سحب ثقة بالاكثرية المطلقة ، فيكون الامر اكثر ديمقراطية (١) .

٣- تحديد حالات حل مجلس النواب : كان لرئيس الجمهورية في ظل دستور الجمهورية الاولى صلاحية حل البرلمان بقرار مطلق ، على ان يقرن الحل بموافقة مجلس الوزراء . لما بعد التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ فان صلاحية حل البرلمان أصبحت لمجلس الوزراء ممارستها بناء لطلب رئيس الجمهورية فنصت المادة ٥٥ بعد تعديلها على ان " يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين ٦٥ ، ٧٧ من هذا الدستور ، الطلب الى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة ، فاذا قرر مجلس الوزراء بناء على ذلك ، حل المجلس بصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل ..."

كما ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ قيدت حالات حل البرلمان فنصت الفقرة الرابعة من المادة ٦٥ من الدستور بعد تعديلها على ان " يحل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية اذا امتنع مجلس النواب، لغير اسباب قاهرة ، عن الاجتماع طوال عقد عادي او طوال عقدتين استثنائيتين متواليتين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر او في حال رده الموزنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل . و لا يجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للاسباب التي دعت الى حل المجلس في المرة الاولى " .

كما ان المادة ٧٧ من الدستور بعد تعديلها نصت على ان لرئيس الجمهورية ان يطلب من مجلس الوزراء حل البرلمان اذا رفضت الحكومة مشروع تعديل الدستور المقدم من المجلس و اصرار الاخير على وجوب التعديل .

وبذلك يكون الدستور الجديد قد حدد ثلاث حالات يمكن اذا تحققت ان يلجأ مجلس الوزراء بناء لطلب رئيس الجمهورية الى حل مجلس النواب . و نلاحظ ان الحالات التي سبق ذكرها يندر تحققها ، و لا تحدث الا اذا بلغ الخلاف شدة بين مجلس الوزراء و مجلس النواب ، عند حصول أزمة حكم تهدد النظام السياسي برمته . و يعني ذلك في الواقع الغاء لصلاحية حل البرلمان و بشكل ذلك تعارضنا مع النظام البرلماني التقليدي الذي يعطي السلطة التنفيذية صلاحية الحل كمقابل لمسؤوليتها امام البرلمان . و يؤدي الى خلل في العلاقة بين السطنتين التنفيذية والتشريعية لمصلحة الاخيرة .

٤- تعديل المادة ٥٨ من الدستور : نصت المادة ٥٨ من الدستور بعد تعديلها على ان كل مشروع قانون يحيله مجلس الوزراء الى مجلس النواب بمصفاة المعجل ، لا يجوز اصداره الا بعد ارجاعه في جدول اعمال جلسة عامة و تلاوته فيها ، ومضي المهلة المنصوص عليها في الدستور دون بته . و بذلك وضعت تعديلات الطائف حدا للجدل الذي كان قائما حول هذه المادة بالنسبة الى معرفة تاريخ بدء فترة الاربعين يوما (٢) .

(١) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١٠٦ .

(٢) محمد المجنوب : المرجع السابق . ص ٢٢٤ .

و كما هو معلوم ان لرئيس مجلس النواب صلاحيات واسعة في ادراج مشاريع القوانين على جدول اعمال جلسات مجلس النواب ، فيستطيع رئيس المجلس ان يعطل سريان مهلة الاربعة يوما ، بعدم ادراج المشروع للمعجل على جدول اعمال جلسة عامة و ابقائه في درجه و بالتالي لا تتمكن السلطة التنفيذية من اصدار المرسوم الذي يضع مشروع القانون المعجل موضع التنفيذ .

٥- التفويض التشريعي : ان العرف الدستوري يجيز للحكومة صلاحية اصدار المراسيم الاشرافية بتفويض من مجلس النواب في مواضيع محددة و لمدة معينة . و لم تتضمن التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ اي نص يحظر اصدار مثل هذه المراسيم .

الا ان جانب من الفقه ذهب الى ان نصوص دستور الجمهورية الثانية حظرت على مجلس النواب تفويض الحكومة صلاحيات تشريعية و قد تكرر ذلك في اكثر من نص دستوري لا سيما المادة ١٨ من الدستور التي تنص على * ... لا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب * فهل سيقر مجلس النواب المراسيم الاشرافية للتكتمب قانونيتها؟ (١).

و بعيدا عن الدخول في صحة او عدم صحة هذا الاجتهاد . فلم يمد مجلس النواب منذ قيام عهد الجمهورية الثانية الى يومنا هذا الى تفويض الحكومة صلاحيات تشريعية . و يدل ذلك على وجود اتجاه يؤكد ممارسة مجلس النواب لدوره التشريعي و عدم تفويضه الى الحكومة .

و هكذا نلاحظ ان التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ قد ادخلت تعديلات مهمة على صلاحيات رئيس الجمهورية ، فلم تجرده من صلاحياته ، و اتما حدثتها ، فاعطته دور الرقيب على جميع المؤسسات الدستورية . و تداخلت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ، فجعلت منه مركز الثقل في ميدان السلطة الاجرائية . كما انها عدلت العديد من الاحكام المتعلقة بمجلس النواب بهدف اعادة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . و لكن هل استطاعت التعديلات الدستورية ان تقيم النظام البرلماني التقليدي ؟ و ما هي الثغر التي برزت عند التطبيق ؟

(١) لسد زين : اشكاليات دستورية و نهائية . ج ١ جون نشر . بيروت ١٩٩٤ ص ٥٦ .

القسم الثالث : الثغر التي كشفت عنها الممارسة

هدفت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ إلى اصلاح النظام السياسي ، و تحويله من نظام شبه رئاسي يتمتع في ظله رئيس الجمهورية بصلاحيات واسعة و يغيب دور الوزارة ، إلى نظام برلماني تقليدي تشكل الوزارة فيه مركز الثقل ، و يقوم رئيس الجمهورية بدور الحكم بين السلطات الدستورية . كما حاولت وثيقة الطائف معالجة اهم المشاكل التي يعاني منها النظام السياسي كالتفنية السياسية .

و عند تطبيق الدستور الجديد برز العديد من الثغرات التي تنطق بعمل المؤسسات الدستورية و التي تمس الاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني التقليدي . و في هذه الفقرة سنتناول هذه الثغرات و نبين مدى نجاح التعديلات الدستورية الجديدة في اقامة النظام البرلماني التقليدي .

اولا : الطائفية السياسية

نصت مقدمة الدستور ، كما ذكرنا ، على إلغاء الطائفية السياسية على اساس مرحلي ، و دعت المادة ٩٥ من الدستور إلى إنشاء هيئة وطنية لإلغاء الطائفية السياسية . الا انه لم يتم حتى الآن إنشاء هذه الهيئة . بل على العكس من ذلك تجذرت الطائفية السياسية في النظام الدستوري . و يرجع ذلك إلى التناقض بين منطوق الدستور و مضمونه . فظاهر نصوصه يدل على الرغبة الصادقة في جعل إلغاء الطائفية السياسية هدفا وطنيا . اما مضمونه فقد كرّس الطائفية السياسية . فتعزيز مكانة رئيس مجلس النواب يرجع إلى أن الشخص الذي يحتل هذا المركز هو من الطائفة الشيعية و هي من الطوائف اللبنانية الكبرى التي يجب أن تعطى دورا بارزا في الحياة السياسية . و منح رئيس الحكومة صلاحيات دستورية يرجع إلى أن من يتولى هذا المنصب هو من الطائفة السنية . وتحديد صلاحيات رئيس الجمهورية يهدف إلى الحد من هيمنة الطائفة المارونية و اعطائها دورا متساويا مع دور كل من الطائفتين السنية و الشيعية . كما أن اناطة السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء يهدف إلى تمكين جميع الطوائف من المشاركة في الحكم .

و وقع الدستور بعد تعديله في العام ١٩٩٠ في تناقض جسيم ، فلرأى من ناحية اقامة نظام يشارك فيه بصورة متساوية جميع الطوائف اللبنانية ، فلا تستأثر بالسلطة طائفة معينة و تحرم الطوائف الأخرى منها . و هدف من ناحية أخرى إلى اقامة نظام برلماني تقليدي يقوم على الفصل بين السلطات و تعاونها و توازنها ، و يكون الشعب فيه هو مصدر السلطات لا الطوائف والمذاهب . لقد حاول الدستور الجديد التوفيق بين النظام البرلماني الديمقراطي والنظام الطائفي الذي يؤمن بمشاركة جميع الطوائف في الحكم . و بذلك لم يوفر الاجواء الملائمة للعمل على إلغاء الطائفية السياسية ، لانه يقوم في جوهره على اسس طائفية .

و لم تشهد البلاد حالة من الانقسام الطائفي كذلك التي شهدتها في عهد الجمهورية الثانية . حتى الدعوة الى الغاء الطائفية السياسية اصبحت لها صبغة طائفية ينادي بها المسلمون على اعتبار انهم الاكثر عددا ، وان الغاءها يمكنهم من الحصول على لكرية المقاعد النيابية والمراكز الرئاسية . في حين يتوجس المسيحيون من هذه الدعوة التي تهدد مشاركتهم الفعالة في الحياة السياسية ، فيدعون الى الى الزواج المدني و توحيد احكام الاحوال الشخصية ، و هذا ما يرفضه المسلمون مبررين ذلك بالمعقبة الدينية .

و هكذا دخلت الحياة السياسية في حلقة مفرغة فعندما ينادي المسلمون بالغاء الطائفية السياسية ، يطالب المسيحيون بالغاء الزواج المدني . لذلك اجلت الدعوة الى الغاء الطائفية السياسية الى اجل غير مسمى.

ثانيا : الترويك الرئاسية

هدفت التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ الى الغاء حكم الفرد الذي يمثل طائفة واحدة ، و تكريس حكم الجماعة الذي يمكن جميع الطوائف من المشاركة في النظام السياسي ، فاعطت الرؤساء الثلاثة صلاحيات متوازنة على اعتبار ان كل رئيس منهم يمثل إحدى الطوائف اللبنانية الكبرى . و قضى الوفاق الوطني بتأمين مشاركة هذه الطوائف في النظام الدستوري على قدم المساواة دون ان تهيمن طائفة على اخرى . وهذا ما ادى الى تحول النظام السياسي اللبناني من نظام برلماني الى نظام بثلاثة رؤوس . و بروز ظاهرة سياسية جديدة اطلق عليها اسم : " الترويك الرئاسية " .

و ما دعا ، في بداية عهد الجمهورية الثانية على وجود هذه الظاهرة هو خطورة المرحلة التي اعتبت انتهاء الحرب و تطايت ظهور الحكم موحدا في قيادته الدستورية . كما ان تشكيل الحكومة الموسعة التي ضمت رؤساء المياليات سابقا فرض ضرورة الاعداد المسبق لقرارات مجلس الوزراء قبل طرحها للمناقشة ، بهدف تجنب الازاء المتباينة التي قد تحول دون اخذ قرارات مصيرية تحتاج اليها البلاد. لذلك اصبحت للترويك الرئاسية اجتماعات دورية يتوافق فيها الرؤساء الثلاثة على القرارات الواجب اتخاذها في مجلس الوزراء (١).

و تم تسويق فكرة الترويك ، فيما بعد ، على اساس تفسير خاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يستند اليه النظام الدستوري . فهذا المبدأ يدعو ، بالاضافة الى الفصل بين السلطات ، الى تعاونها ايضا . و للتفسير الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات يقضي بان يكون التعاون بين السلطات الدستورية وليس بين قيادات هذه السلطات، اي ان التعاون يكون بين اعضاء مجلس الوزراء مجتمعين لان الدستور اناط به السلطة الاجرائية ، و يكون بين اعضاء مجلس النواب في هيئته العامة لان المجلس هو صاحب السلطة التشريعية .

(١) احمد زين : المرجع السابق : ص ٢٥٢ .

و بذلك تتلخص الترويكات الرئاسية مع مبدأ الفصل بين السلطات ، لأن رئيس مجلس النواب يشارك في اتخاذ قرارات تصدر عن الحكومة في حين أن على المجلس مراقبة أعمالها تصويب سياستها ومحاسبتها (١).

و تتعارض ظاهرة الترويكات الرئاسية مع أهم المبادئ التي سعى الدستور الجديد إلى تكريسها و هو مبدأ المشاركة في الحكم من أجل تأمين مشاركة جميع الطوائف اللبنانية . فالترويكات الرئاسية قلصت نطاق المشاركة و ذلك بنقل موقع القرار من مجلس الوزراء الذي يضم وزراء من جميع الطوائف اللبنانية إلى أعضاء من ثلاث طوائف فقط (٢) كما أنها حالت دون تحقيق البرلمانية الصحيحة التي اكدت عليها مقدمة الدستور لأن الترويكات الرئاسية تحول دون تحول مجلس الوزراء إلى مؤسسة فاعلة بذاتها تمارس السلطة الاجرائية باستقلال .

و ابت هذه الظاهرة إلى ربط العلاقة بين السلطين التشريعية و التنفيذية بالعلاقة بين الرؤساء الثلاثة . فالأستاذ النجاشي بينهم توافقوا مسبقاً على قرارات التي يجب أن تصدر . لما إذا اختلفوا فيؤدي ذلك إلى شلل عمل المؤسسات كما أنها عززت عملية المحاصصة التي تمت باسم الطوائف التي يمثلها الرؤساء الثلاثة فكرست الطائفية في البلاد و مكنت الرؤساء من تأمين مصالحهم الشخصية على حساب المصلحة العامة .

ثالثاً : نفاذ قرارات مجلس الوزراء

اثبتت هذه القضية من قبل النائب نقولا فتوش الذي وجه سؤالاً إلى الحكومة حول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء استناداً إلى المواد ١٧ و ٦٥ و ٦٥ من الدستور بعد تعديلها . فجلست الحكومة بأن قرارات مجلس الوزراء هي مجرد أعمال تحضيرية ليس لها قوة النفاذ ما لم تقرن بقرار من الوزير المختص أو بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء و الوزير المختص . و بما أن النائب فتوش لم يقتنع بجواب الحكومة في هذا الخصوص ، فقد طلب تحويل سؤاله إلى استجواب . و ناقش مجلس النواب في جلسته المنعقدة في ٢٩ آذار ٢٠٠٠ الاستجواب المتعلق بطبيعة قرارات مجلس الوزراء (٣).

اثار هذا الاستجواب موضوع نفاذ قرارات مجلس الوزراء مخصوصاً أن الدستور بعد تعديله انطى السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و جعل منه مؤسسة فاعلة بذاتها . فتضاربت الآراء حول هذا الموضوع. و يمكن تلخيصها بما يلي :

(١) عصام سليمان : الجمهورية النكية بين النصوص و الممارسة . بدون ناشر . بيروت ١٩٩٨ . ص ٢٢.

(٢) عصام سليمان : المرجع السابق . ص ٥٣ .

(٣) راجع محاضر مجلس النواب المنشورة في مجلة الحياة اللبنانية : المجلد رقم ٣٥ . حزيران ٢٠٠٠ . ص ١٢ و ١٣ .

١- ذهب الأستاذ حصن الرفاعي إلى أن قرارات مجلس الوزراء لم تتغير طبيعتها حتى بعد تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ ، و هي أعمال تحضيرية ليس لها أي صفة تنفيذية إن لم تقرر بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من وزير مختص (١).

٢- اعتبر الرئيس سليم الحص رئيس الحكومة آنذاك أن القرار الذي يصدر عن مجلس الوزراء نهائي و لا يتغير إلا بقرار من مجلس الوزراء ، أي أن قراراته ملزمة و لكنها ليست نافذة إلا بعد إقرارها بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء أو بقرار من وزير مختص. و هذا لا يعني أن جميع قرارات مجلس الوزراء تستوجب إصدار مراسيم بشأنها ، مثلاً تشكيل لجان وزارية أو بت النزاع بين إحدى الوزارات و مجلس الخدمة المدنية ، و لكن حيث يجب إصدار المراسيم ، فإن القرارات لا تنفذ نافذة إلا بإصدارها . و نلاحظ أن الرئيس الحص اعتبر قرارات مجلس الوزراء نهائية و ملزمة إلا أنها لا تأخذ الصيغة التنفيذية إلا بإصدارها بموجب مراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية أو بقرار وزاري متى حين اعتبرها الأستاذ الرفاعي أعمالاً تحضيرية ليس لها صفة تنفيذية .

٣- لكد النائب نقولا فتوش أن قرارات مجلس الوزراء هي قرارات نافذة بعد ذاتها ، و اعتبارها أعمالاً تحضيرية أمر مخالف للدستور ، و إيد وجهة نظره بمجموعة من الحجج ، أهمها :

أ- أن المادة ١٧ من الدستور المعدلة في العام ١٩٩٠ أعطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ، بعد أن كان يتولاها رئيس الجمهورية بمعاونة الوزراء عملاً بأحكام المادة ١٧ قبل تعديلها .

ب- أن الفقرة الثانية من المادة ٥٦ من الدستور التي لم تكن موجودة في الدستور قبل تعديله في العام ١٩٩٠ تعطي القوة التنفيذية بشكل صريح لقرارات مجلس الوزراء . و تنص على أن رئيس الجمهورية يصدر المراسيم و يطلب نشرها ، و له حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه وخليفة الجمهورية . و إذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو أفضت المهلة دون إصدار المرسوم أو اعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره . و من خلال التمسك في نص هذه المادة يتبين أنه لا يوجد إصرار على أعمال تحضيرية بل يكون الإصرار على عمل ملزم موجود . و إلا كيف يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد قراراً هو بمثابة الأعمال التحضيرية ، أي ليس له وجود مادي ؟

ج- أن المادة ٦٢ من الدستور تنبئ صلاحيات رئيس جمهورية وكالة بمجلس الوزراء في حال غلو سدة الرئاسة . فكيف يكون ذلك إذا كانت قرارات مجلس الوزراء مجرد أعمال تحضيرية ؟

د- أن المادة ٦٥ من الدستور تعطي بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ مجلس الوزراء صلاحية حل مجلس النواب بناء لطلب رئيس الجمهورية . فهل هناك قرار لخطر من حل مجلس النواب تقررته الحكومة ؟ فكيف يكون هذا القرار عملاً تحضيرياً ؟ و كيف لها الحق في أن تقرر حل مجلس النواب ؟

(١) جريدة نداء الوطن في ٢٠٠٠/٢/٣.

هـ - إن المادة ٦٦ من الدستور تنص على أن يتحمل الوزراء لجمالياً تجاه مجلس النواب تبعاً سياسة الحكومة العامة و يتحملون أفرادياً تبعاً للمهام الشخصية . فإذا كانت الحكومة تقوم بأعمال تحضيرية ، لماذا تكون مضمولة أمام المجلس النيابي ؟ و هل تقوم المسؤولية إلا عن قرارات نافذة و لها القوة التنفيذية ؟

٤- أما مجلس شوري الدولة فكان يعتبر في أحكام سابقة له أن قرارات مجلس الوزراء ليست نافذة بذاتها ، مثلاً ذهب للقرار رقم ٦٥٩ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٦ إلى أن ليس لمقررات مجلس الوزراء صفة القرارات الإدارية النافذة بذاتها ، وبالتالي فإن قرار مجلس الوزراء لا يقبل الطعن كقرار إداري يتمتع بالقوة التنفيذية ما لم يصاغ بمرسوم متخذ حسب الأصول (١) . إلا أنه عدل عن هذا الرأي في أحكام لاحقة فذهب في قراره رقم ٤٥٩ الصادر في ١٩٩٨/٤/٦ إلى أن قرار مجلس الوزراء يعتبر قراراً إدارياً نافذاً بعد ذاته و لا يعتبر عملاً تحضيرياً أو جزءاً من عملية مركبة ، ويعتبر بالتالي قابلاً للطعن بسبب تجاوز حد السلطة (٢) .

بعد استعراض أهم الآراء حول الموضوع نرى أن قرارات مجلس الوزراء هي قرارات نهائية ملزمة و لا يمكن تعديلها إلا بموجب قرارات أخرى صادرة عن مجلس الوزراء . إلا أن هذه القرارات لا تعد نافذة إلا بعد إصدارها من قبل رئيس الجمهورية وفقاً لما نصت عليه الفقرة الثانية للمادة ٥٦ من الدستور المعدلة في العام ١٩٩٠ ، فصيغة الإصدار هي التي تجعل قرارات مجلس الوزراء نافذة . و ما يدل على ذلك أن المادة ٥٦ نصت على أنه " إذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ لو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو اعلمته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً و يجب نشره " . فالقاعدة التي كرستها هذه المادة تقضي بأن لا تكون قرارات مجلس الوزراء نافذة إلا بإصدارها من قبل رئيس الجمهورية . و يستثنى من ذلك حالتان : الأولى هي حالة عدم إصدارها خلال المهلة الدستورية ، و الثانية هي حالة استمرار مجلس الوزراء على القرار الصادر عنه بعد رده من قبل رئيس الجمهورية . ففي هاتين الحالتين تكون قرارات مجلس الوزراء نافذة حكماً دون حاجة إلى إصدارها من قبل رئيس الجمهورية و يجب على السلطة التنفيذية أن تقوم بنشرها في الجريدة الرسمية . و لا نرى نفاذ قرارات مجلس الوزراء إذا صدرت بقرار وزاري لعدم الصلاحية الدستورية . و بعد أن تصبح قرارات مجلس الوزراء نافذة يمكن الطعن فيها أمام مجلس شوري الدولة . و تبدأ مهلة الطعن من تاريخ النشر في الجريدة الرسمية .

(١) مجلة القضاء الإداري في لبنان : العدد ١٠ ، ١٩٩٧ . المجلد الثاني . ص ٦٥ .

(٢) مجلة القضاء الإداري في لبنان : العدد ١٣ ، ١٩٩٩ . المجلد الثاني . ص ٤٣٧ .

رابعاً : الاستشارات النيابية

أثارت الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ والتي تنص على تسمية رئيس الجمهورية رئيس للحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات ملزمة بطلعه رسمياً على نتائجها ، العديد من التساؤلات . و يرجع ذلك إلى الغموض الذي شابها . و التساؤلات التي ثارتها : هل رئيس الجمهورية ملزم اعتماد النتيجة الحدية للاستشارات النيابية ، أم أنه يتمتع بسلطة استمعية في تسمية رئيس مجلس الوزراء دون التزام الاكثوية الحدية التي تتمتع بها تلك الاستشارات ؟ هل النائب ملزم إبداء رأيه فيها ، أم بإمكانه أن يفوض رئيس الجمهورية الاختيار ؟ و ما هو دور رئيس مجلس النواب في هذه الاستشارات ؟ و عند الإجابة عن هذه التساؤلات ، نقسم الفقه إلى عدة آراء :

١- فالاستاذ حسن الرفاعي رأى أن النائب غير ملزم بتسمية شخص في استشارات التكليف . و يمكنه أن يمتنع عن التسمية . و لكن إذا امتنع لا يحسب له صوت . و لا يجوز للنائب أن يفوض رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة . و رئيس الجمهورية ملزم تكليف من نال اكثرية اصوات النواب الذين تمت استشارتهم . و أكد الاستاذ الرفاعي أن لا دور في المطلق لرئيس مجلس النواب في عملية الاستشارات .

٢- وذهب الدكتور ادمون نجم إلى أن قيمة نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور من ناحية الالتزام ، هي " موجب معنوي فقط " و أكد أن هذا النص المتعلق بالالتزام لا قيمة له لأن لا نص على عقوبة عند مخالفته ، فالممثل أمام المجلس لنيل الثقة " هو الوسيلة للمعاقبة " و بالتالي يمكن رئيس الجمهورية أن يكلف زيدا بتشكيل إذا كانت الاكثوية المطلقة قد سمت صموا ، لأن المجلس يمكن أن يحاسب في جلسة الثقة . كما أنه من حق النواب أن يتركوا الحرية لرئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة المكلف ، و من حق النواب أن يمتنعوا عن التسمية . أما بالنسبة إلى رئيس مجلس النواب فالدكتور نجم يرى أن دوره يقتصر على دور الشاهد (١).

٣- و رأى رئيس مجلس النواب ، نبيه بري ، أن فراج الاستشارات النيابية الملزمة في الفقرة الثانية من المادة ٥٣ ، و هي مدرجة بدورها في متن الدستور في باب صلاحيات رئيس الجمهورية ، تحمل الصلاحية المستقلة للرئيس في اختياره رئيس الحكومة المكلف ، دونما التزام بنتائج الاستشارات النيابية ، إذ لا موجب يلزم رئيس الجمهورية الأخذ بنتائج الاستشارات النيابية التي يجريها ، فإن له حق التقدير في الأخذ بنتائج تلك الاستشارات أو عدم الأخذ بها ، أو حتى إجراء مفاضلة بين الأسماء المرشحة . لرئيس الجمهورية ليس صندوق اقتراع و لا يمكن اعتبار تسمية الرئيس المكلف للحكومة انتخاباً بطريقة غير مباشرة لأن الانتخاب يجري داخل المجلس لا خارجه .

(١) راجع مقال الاستاذ احمد زين ، في جريدة السفير ، في ١١/١١/١٩٩٨ .

و رأى الرئيس بري ان النائب الحق في تسمية مرشح او اكثر لرئاسة الحكومة ، و من حقه الامتناع عن تسمية الرئيس المكلف ، و لكن ليس له ان يترك لرئيس الجمهورية خيار التسمية لان هذا يعطي تخليه عن حق دستوري تحتمه الاستشارات النيابية التي تلزم رئيس الجمهورية اجراءها . و تخلي النائب عن حقه لا يكسب رئيس الجمهورية ، بالتفويض ، ما ليس من صلاحياته .

اما عن دور رئيس مجلس النواب فرأى الرئيس بري ان رئيس الجمهورية و رئيس مجلس النواب يقوموا معا ، بعد مراجعة حصول الاستشارات النيابية ، للمعطيات التي تكون قد توافرت ، و التي تملي على رئيس الجمهورية تحديد اسم الرئيس المكلف من غير التزلم بالضرورة نتائج تلك الاستشارات . و ميز الرئيس بري بين وظيفة التشاور التي تسبق عملية التسمية و بين وظيفة الاطلاع المحدودة الاثر و القصيرة على اخذ العلم بالشيء (١).

و هكذا نرى ان هدف الاستشارات النيابية هو لطلاع رئيس الجمهورية على اتجاهات المجلس النيابي بالتسمية لاختيار الرئيس الجديد للحكومة بغرض تكريس رأي الاتجاه الغالب الذي يمكنه منح ثقة الحكومة التي سيشكلها رئيس الحكومة المكلف . وهناك دلائل عديدة تؤكد ان النتائج التي تسفر عنها الاستشارات النيابية هي الملزمة ، وليس اجراء هذه الاستشارات هو الملزم . و من هذه الدلائل ان الدستور لم يعتمد تعبير الالتزام الا في المادة ٥٣ ، وان الاستشارات لو كانت هي الملزمة وليست نتائجها ، لما تعدد المشرع القول " الاستشارات الملزمة " ، و اكتفى بالنص على " اجراء الاستشارات " و هي الصيغة التي كان يعمل بها قبل تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ . وليراهن ان الدستور لكتفى في مواد اخرى بالنص على اجراء استشارات دون اضافة كلمة " ملزمة " . فالمادة ٦٤ ، مثلا ، تتحدث عن صلاحيات رئيس الحكومة و تشير ، في الفقرة الثانية ، الى انه " يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة .. " ، دون ان تقرن هذه الاستشارات بصفة الالتزام . و لو اعترض احد على هذا التفسير و رفض مبدأ المقارنة بين الاستشارات لتسمية رئيس الحكومة و الاستشارات لتشكيل الحكومة ، لاصطلم بالسؤال التالي : هل بإمكان الرئيس الذي كلف تشكيل الحكومة ان يتكلم بالتشكيلة الحكومية الى رئيس الجمهورية دون اجراء الاستشارات ؟ و الجواب هو انه ملزم بلجرائها ، مع ان النص جاء خاليا من كلمة " ملزمة " (٢).

خامسا : الزام رئيس مجلس الوزراء و الوزير المختص بمهل لتوقيع المراسيم

يقيد الدستور اللبناني بعد تعديله في العام ١٩٩٠ رئيس الجمهورية بمهلة محددة لاصدار القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء ، دون تفيد رئيس مجلس الوزراء و الوزراء باية مهلة لتوقيعها .

(١) راجع الصمائي نقولا ناصيف ، في جريدة النهار ، في ١٢/١١/١٩٩٨ .

(٢) محمد المجذوب : قانون الدستوري ... المرجع السابق ص ٣٤٥-٣٤٦ .

و اثبتت هذه المسألة في آذار ١٩٩٨ عندما طرح رئيس الجمهورية من خارج جدول الاعمال مشروع قانون الزواج المدني فوافق عليه مجلس الوزراء بعد ان نال اغلبيه اصوات الوزراء . الا ان رئيس مجلس الوزراء (رفيق الحريري) امتنع عن التصويت و رفض التوقيع على مرسوم احالة مشروع القانون الى مجلس النواب . و بما ان الدستور لا يفرض بمهلة محددة للتوقيع فقد بقي المشروع في الاندراج . و المسألة تكررت في عهد حكومة الرئيس سليم الحص الذي رفض التوقيع على مرسومي اعدام .

و اعتبر البعض ان مسألة عدم تقديم الوزراء بمهلة لتوقيع المراسيم تعد من مواضع الخلل في الدستور اللبناني . و دعا الى تعديل الدستور لالزام الوزير او رئيس الحكومة بالتوقيع على المراسيم والقرارات ضمن مهلة محددة تعتبر بعدها نافذة الاجراء ، لان عدم تقديم رئيس الحكومة والوزراء بمهل للتوقيع على المراسيم هو امر مرعب للنظام البرلماني الديمقراطي ، فالوزير الذي يشهد على مناقشات ويشارك فيها و يقترح و يطلب تعديلات و بصوت في نهاية الامور لا يمكن ان يكون حرا في مصادرة اي قرار من خلال الاضرار عن التوقيع الاثامي . فالتضامنية الوزارية ليست مسألة مطروحة على النظام انما هي من ركائزه الاساسية بحيث يحدث تخطيها انحرافا عن اصول النظام (١) .

فالوزير في النظام البرلماني التقليدي ملزم ، اذن ، بالتوقيع على القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء لان التضامن الوزاري يفرض عليه ذلك سواء كان مقبلا بالقرار المتخذ ام معارضا له ، فيكون امام الوزير اما التوقيع و اما الاستقالة من الوزارة . و في حال اصراره على عدم التوقيع والبقاء في منصبه الوزاري فان مجلس النواب يمكنه سحب الثقة منه ولجباره على الاستقالة . وكذلك الامر في حال امتناع رئيس الوزراء عن التوقيع على مراسيم لصدار القوانين ، فان المجلس النيابي الذي اقرها يستطيع ان يثير مسؤولية رئيس الحكومة و يسحب الثقة منه . و بالتالي فان هذه العقوبة السياسية تحمل رئيس الوزراء و الوزراء على التوقيع على المراسيم خوفا من سحب الثقة منهم .

اما رئيس الجمهورية فانه غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، و بالتالي فان الوسيلة الوحيدة لحمله على التوقيع على المراسيم المتخذة حسب الاصول في مجلس الوزراء او مراسيم لصدار القوانين ، هي تقديمه بمهل محددة و الا اعتبرت المراسيم بعدها نافذة حكما ووجب نشرها .

سادسا: تفسير الدستور

نصت وثيقة الوفاق الوطني على ان ينشأ مجلس دستوري لتفسير و مراقبة دستورية القوانين و بت النزاعات و الطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية و النيابية . و لكن مجلس النواب عند تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ امسك صلاحية المجلس الدستوري بتفسير الدستور ، على اعتبار ان هذه الصلاحية تعود لمجلس النواب دون سواء ، فقد خشى ان يؤدي تفسير الدستور الى تعطيله او تعديله .

(١) احمد زين : المادة ٥٧ و مراجعة المجلس الدستوري . مقال منشور في كتاب : الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده . مرجع سابق . ص ١٩١ .

و ذهب النائب الراحل خاشبوك بابكيان الى ان " المجلس الدستوري يطبق الدستور عندما يراقب ، و له ان يفسر الدستور عند مراقبة دستورية القوانين . لكن القول ان له حق تفسير الدستور ، فان هذا الحق يتجاوز حق المجلس الدستوري و صلاحياته " . و ذهب النائب زاهر الخطيب الى انه " لا تتعارض مع روحية اللطائف اذا ما حذفنا كلمة " لتفسير الدستور " ، فالمجلس الدستوري اساسا بكل دستاير العالم مراقبة دستورية القوانين ، وهذا لا يمنع القضاء من اجل مراقبة دستورية القوانين ان يلجأوا الى تفسير الدستور الاساس (١) .

و ثم تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ دون تحديد المرجع الصالح لتفسير الدستور واداة التعديل ، و دون الاتفاق على كيفية تفسير الدستور : هل يكون بموجب قانون عادي صادر عن مجلس النواب او بموجب قانون دستوري وفقا للاصول التي حددها الدستور ؟ واجمعت الآراء على ان المجلس النيابي هو الجهة المختصة بالتفسير ، الا انها تقصت حول اداة التعديل الى اتجاين :

الاول اعتبر ان تفسير الدستور يكون بقانون عادي صادر عن المجلس النيابي و ليس بقانون دستوري . و استند هذا الاتجاه الى " سابقة حدثت خلال الحرب الداخلية عندما قرر مجلس النواب للنصاب المقرر في الدستور لاجتماع مجلس النواب بقانون عادي (لحساب الاعضاء الاحياء دون الاموات) " . و ذهب الدكتور محمد المجنوب الى ان " هذا التصرف غير دستوري صدر في ظروف استثنائية ، و قبل انشاء المجلس الدستوري . و قد رجع مجلس النواب في ما بعد عن الخطأ الذي ارتكبه " (٢) .

و الثاني ذهب الى ان تفسير الدستور ، و ان كان من حق مجلس النواب ، الا انه لا يكون بقانون عادي او ببيانات صادرة عن مجلس النواب ، و انما يحتاج الى قانون دستوري يقر وفقا للاصول الخاصة التي حددها الدستور ، لان تفسير الدستور يجب ان يكون باداة مساوية له حتى يكتب هذا التفسير القوة الانزامية التي يملكها الدستور .

و يبدو ان فئة كبيرة من رجال القانون تميل الى الرأي الذي يعتبر التفسير من صلاحيات مجلس النواب ، بشرط ان يتم بموجب قانون دستوري لكي يلبي ملزما كأحكام الدستور ذاته (٣) .

سابعاً : فصل الامانة العامة لمجلس الوزراء عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء

اثارت هذه المسألة في بداية عهد الجمهورية الثانية من قبل رئيس مجلس النواب، السيد حسين الحسيني، الذي اعترض على صدور مرسوم بتعيين مدير عام لرئاسة مجلس الوزراء، باعتباره بصفته هذه امينا عاما لمجلس الوزراء ، واعتبر ان الامر مخالف لوثيقة الوفاق الوطني التي جعلت مجلس الوزراء مؤسسة قائمة بذاتها ، و طالب بتعيين امين عام للمجلس غير المدير العام لرئاسة المجلس ، و رفع الى رئيس الجمهورية رسالة تفصيلية في هذا الشأن (٤) .

(١) ارجع نقولا غوش : المرجع السابق . ص ١٠٩ و ما بعدها .

(٢) محمد المجنوب : القانون الدستوري و النظام السياسي في لبنان منشورات الحلبي الحقوقية بيروت ٢٠٠٢ . ص ٣٦٦ .

(٣) ارجع رأي الوزير السابق حسن الرفاعي في صحيفة نداء الوطن ، في ٢٠٠٠/٢/٢ . و رأي الدكتور امون نعيم في صحيفة المستقبل ، في ٢٠٠٠/٤/١ .

(٤) محمد المجنوب : المرجع السابق . ص ٣٦٢ .

الا ان رئيس مجلس الوزراء آنذاك ، الدكتور سليم الحص ، رفض فكرة فصل الامانة العامة لمجلس الوزراء عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء ، و ايد رايه بمجموعة من الحجج (١) من امها :

- ١- لا يمكن الفصل مبدئيا او عمليا بين مجلس الوزراء ورئيسه . لذلك لا مبرر للفصل بين المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء و الامانة العامة لمجلس الوزراء .
 - ٢- الدستور لا يفصل بين رئيس مجلس الوزراء و رئيس الحكومة ، ولما يجمع بين الرئاستين حكما في شخص واحد ، و ذلك حيث يقول : " رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة " (المادة ٦٤) . صحيح ان السلطة الاجرائية يمكن ان تقسم نظريا على ان لها ذراعا تنفيذية هي مجلس الوزراء ، و ذراعا تنفيذية هي الحكومة بفروعها ، الا ان الفصل بين القرار و تنفيذه غير ممكن ، و لهذا جمع الدستور بينهما في رأس واحد . و هذا يفترض ، وفقا للمبادئ الادارية و العلمية العامة ، هيكلية واحدة ذات رأس واحد ، و هو المدير العام _ الامين العام . و ليس في الانظمة البرلمانية فصل او تمييز بين المنصبين .
 - ٣- لمجلس الوزراء في ذلك لواء بمجلس النواب خاصة وسائر المجالس بوجه عام . مثلما انطو الدستور السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء و جعل له رئيسا ، فانه اناط للسلطة التشريعية بمجلس النواب و جعل له رئيسا ، فلما لم يكن ثمة حاجة لمدير عام لرئاسة مجلس النواب منفصل عن الامين العام لمجلس النواب ، فما الداعي لان يكون هناك مدير عام لرئاسة مجلس الوزراء منفصل عن الامين العام لمجلس الوزراء ؟
 - ٤- اذا كان المقصود احدث امانة عامة لمجلس الوزراء تابعة لمجلس الوزراء بوصفه مؤسسة دستورية و تخضع بهذه الصفة مباشرة لهيئة مجلس الوزراء ، و لا ترتبط برئيس مجلس الوزراء ، فان ذلك لا يتفق مع مبادئ الادارة لان تقتضي الارتباط من شأنه بعثرة للمسؤولية ، و هو لا يتفق مع المنطق التنظيمي السليم لان وحدة الادارة من المصطلحات لضمان حسن الاداء ، و هو لا يتفق مع احكام الدستور ، لان المادة ٦٤ منه اطلعت برئيس مجلس الوزراء مسؤوليات و صلاحيات ان تستطيع ممارستها اذا كانت الامانة العامة مرتبطة بالمجلس جماعيا و ليس به .
- ولا ينبغي ان نأخذ هذه الحجج ، الا ان نؤيد الاتجاه الرافض لفصل الامانة العامة عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء ، و نضيف الى الاسباب التي سبق ذكرها السببين الآتيين :
- ١ - ان المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء وفقا للمرسوم رقم ٢٨٧٠ للعام ١٩٥٩ (تنظيم المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء) هي جهاز يعاون الرئاسة في تلبية مهامها . و المادة ٦٤ من الدستور بعد تعديلها في العام ١٩٩٠ تنص في فقرتها السادسة على ان رئيس مجلس الوزراء " يدهو مجلس الوزراء الى الاعتقاد و يضع جدول أعماله و يطلع رئيس الجمهورية و الوزراء مسبقا على المواضيع التي يتضمنها و على المواضيع الطارئة التي ستبحث " . و هذا يعني ان الدستور قد خص رئيس مجلس الوزراء بالمهام الادارية المتعلقة بمجلس الوزراء . و بما ان المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء هي الوحدة الادارية التي تعملون في الجهة الصالحة للقيام بهذه المهام .

(١) سليم الحص : المرجع السابق . ص ١٥٥ و ما بعدها .

٢- ان المادة الثالثة من المرسوم المذكور تنص على ان لمدير علم رئاسة مجلس الوزراء، بحكم وظيفته، صفة امين علم مجلس الوزراء ، اي ان وظيفته كمدير علم للمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء تفرض عليه القيام بدور الامين العام . و هذا يدل على وجود تماهي بين وظيفة المدير العام و صفة الامين العام، فلا يمكن الفصل بينهما .

ثامنا : النظام الداخلي لمجلس الوزراء

لقد صدر في ١٩٩٢ / ٨ / ١ المرسوم رقم ٢٥٥٢ المتعلق بتنظيم اعمال مجلس الوزراء، ثم تم تعديل بعض احكامه بموجب المرسوم رقم ٤٧١٢ تاريخ ١٩٩٤ / ١ / ٣١ . و شكل هذا المرسوم النظام الداخلي لمجلس الوزراء . الا انه اخذ عليه امران :

الاول هو ان النظام الداخلي لمجلس الوزراء يجب ان يصدر بموجب قانون صادر عن مجلس النواب و ليس بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء . الا ان فئة من المسؤولين اعترضت على اثره هذه المسألة و طالبت بتطبيق مبدأ المساواة بين اوضاع المؤسسات الدستورية ، واستغريت كيف يطالب من مجلس الوزراء اعداد نظام داخلي يصدر بقانون دون ان يكون النظام الداخلي لمجلس النواب المعمول به حالياً ، صادرا بقانون و خلعنا لرؤية المجلس الدستوري ، لسوء بسائر القوانين (١).

و الثاني هو ان المرسومين السابقين لم يتناولوا كل المواضيع التي تنظم اعمال مجلس الوزراء و ما زال هناك ثغر كثيرة تحتاج الى معالجة و هي محل لخذ ورد . و اهم هذه المسائل :

١- صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء :

ان الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ لا ينص على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء ، وطالب عدد من النواب في اجتماعات الطائف بوجوب تحديد صلاحيات نائب رئيس مجلس النواب و رئيس مجلس الوزراء . وبعد مناقشة استقر الرأي على انه لا ضرورة لذلك ، فنائب رئيس مجلس الوزراء يحل محل رئيس مجلس الوزراء في حال غيابه و هو يتمتع بجميع صلاحيات هذا الاخير بما في ذلك دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد. ولكن التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ لم تنص على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء (٢).

و اثير في اواخر العام ١٩٩١ موضوع الصلاحيات الدستورية للنائب رئيس مجلس الوزراء . فالرئيس سليم الحص ذهب الى انه لا تعدد جلسة لمجلس الوزراء في ظل غياب رئيس الحكومة . الا ان الرئيس الحسيني اعتبر وجهة النظر هذه لا تتفق مع كون مجلس الوزراء مؤسسة مستقلة . و سائل : هل يمكن ان تتوقف اعمال مجلس الوزراء و تتعطل اعمال الدولة اذا اصيب رئيس مجلس الوزراء بمرض اجبره على الانقطاع عن ممارسة مهامه ؟ و عندما سئل الرئيس الحسيني عن حقيقة ما جرى في اجتماعات الطائف عندما اثير موضوع نائب الرئيس قال : لقد تم الاتفاق على ان تكون له صلاحيات الرئيس عند غيابه ، باستثناء الاتي :

(١) محمد المجنوب : المرجع السابق - ص ٣٥٨ - ٣٥٩ .

(٢) جورج سلامة : المرجع السابق - ص ٢٢١ .

- ان لا يكون له حق تقديم استقالة الحكومة .
- ان لا يكون له حق وضع بيان وزاري ، او مخالفة مضمون البيان الذي يضعه رئيس الحكومة و يوافق عليه مجلس الوزراء ، و يرسم سياسة الحكومة .
- ان لا يخالف هذه السياسة عندما تتخذ قرارات في غياب رئيس الحكومة ، ان لا يكون له حق تمثيل الحكومة و التكلم باسمها .
- ان يحافظ على هيكلية الحكومة لجهة عدد اعضائها ، بحيث لا يحق له ادخال تعديلات عليها (١).

و عند الاعداد لوضع المرسوم الذي نظم اعمال مجلس الوزراء تم تأليف لجنة برئاسة نائب رئيس مجلس الوزراء وضعت مشروعا رفعت الى مجلس الوزراء في ١٤/١/١٩٩٢ تضمن ذكر نائب الرئيس في موضعين : فقام رئيس مجلس الوزراء بالدعوة الى عقد الجلسات ، و في حال غيابه يتولى ذلك نائب الرئيس ، و ترؤس نائب رئيس مجلس الوزراء الجلسات في حال غياب رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء معا . و عرض المشروع على مجلس شورى الدولة لابداء الرأي ، فصدر قرارا في ايار ١٩٩٢ ، رقم ٩٢/٨٠ ، جاء فيه : " عملا بمبدأ استمرارية السلطات العامة في الدولة ، و في حال الغياب ، و من اجل تأمين العمل في مجلس الوزراء و تسيير الدولة و مؤسساتها (...) ، فانه يقتضي اضافة فقرة الى نص المادة السابعة من المشروع المقترح تتضمن الاتي :

" و يتراأس نائب رئيس مجلس الوزراء في حال وجوده جلست مجلس الوزراء عند غياب رئيس مجلس الوزراء ، و الا فلكبر الاعضاء منا " . و عرض تقرير اللجنة الوزارية و قرار مجلس شورى الدولة على مجلس الوزراء فلم يتم الموافقة و صدر مرسوم تنظيم اعمال مجلس الوزراء دون معالجة موضوع نائب الرئيس (٢) . و تم تعديل بعض احكام هذا المرسوم في العام ١٩٩٤ و لم يأت التعديل بجديد في ما يتعلق بصلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء .

و اثير هذا الموضوع مجددا في العام ٢٠٠٠ عندما وقع نائب رئيس مجلس الوزراء مرسومي اعدام اثناء غياب رئيس مجلس الوزراء . و اعتبر البعض ان هذا التصرف غير دستوري لان الدستور لا ينص على صلاحيات نائب الرئيس و لا يحدد له صلاحيات دستورية . و بالتالي لا بد من معالجة النظام الداخلي لمجلس الوزراء هذه المسألة حتى لا ينتج عن سكوت التشريع تصرفات غير قانونية .

٢- مشكلة اعداد جدول اعمال مجلس الوزراء

اثير خلاف حول اعداد جدول اعمال مجلس الوزراء و هل يستطيع رئيس الحكومة ان يدرج في هذا الجدول القضايا و المشاريع التي يحرض عليها رئيس الجمهورية ؟

(١) محمد المحنوب : المرجع السابق . ص ٣٥٥ .

(٢) محمد المحنوب : المرجع السابق . ص ٣٥٤ .

درج رؤساء الحكومات في عهد الجمهورية الاولى على اطلاع رؤساء الجمهورية على المواضيع التي ستدرج في جدول اعمال مجلس الوزراء بحيث تدرج المواضيع التي يتم الاتفاق عليها و يستبعد من الجدول ما لا يتم الاتفاق عليه . لما في عهد الجمهورية الثانية فقد نصت المادة ٦٤ من الدستور بعد تعديلها في العلم ١٩٩٠ على ان رئيس الحكومة يدعو مجلس الوزراء الى الانعقاد و يضع جدول اعماله ، و يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها و على المواضيع الطروقة التي ستبحث . الا ان الفقهاء اختلفوا حول مضمون الاطلاع و انقسموا الى اتجاهين :

الاول اعتبر ان اطلاع رئيس الجمهورية مسبقا على جدول الاعمال هو امر ملزم دستوريا . الا ان الاطلاع هذا لا يعطيه حق تعديل جدول الاعمال الذي يكون موضوعا ، باعتبار ان الاطلاع هو بمثابة اخذ علم ، لا سيما ان الدستور لحظ في مواد عديدة ضرورة ان يتم العمل المشترك بين رئيسي الجمهورية والحكومة بالاتفاق ، كما في نص المادة ٢٢ المتعلقة بفتح دورات استثنائية لمجلس النواب ، كما ورد في الفقرة ١٢ من المادة ٥٣ المتعلقة بالضرورة لمجلس وزراء استثنائي . فلو كان " الاطلاع " يعني اكثر من اخذ العلم لكان الدستور قد نص على ذلك ، كما في بقية مواده (١). و ذهب الدكتور امون نعيم الى ان ليس لرئيس الجمهورية رفض ادراج بعض البنود ، بل يحق له ان يطلب من رئيس مجلس الوزراء ان يدرج بنودا معينة في الجدول، ولا يحق للاخير ان يرفض ادراجها(٢).

و الاتجاه الثاني ذهب الى ان الاطلاع لا يعني مجرد اخذ العلم فقط بمضمون الجدول ، بل يعني ان يكون لرئيس الجمهورية رأي في هذه المواضيع فيدرج منها ما تم الاتفاق عليه و يستبعد منها ما هو موضوع خلاف ، و ذلك تحقيقا للمشاركة الفعلية بين رئسي السلطة التنفيذية ، و تقاديا لانقسام داخل مجلس الوزراء يكون وليد هذا الخلاف . و اذا كان لرئيس الحكومة ان يكتفي باطلاع رئيس الجمهورية على المواضيع التي يتضمنها جدول اعمال مجلس الوزراء دون ان يكون لرئيس الجمهورية حق استبعاد ما يريد من الجدول ، فان في استطلاعة رئيس الحكومة ، اذا تمكن في ظروف معينة من ان يشكل حكومة له اكثرية وزارية فيها، ان يتر كل المشاريع التي يرفض رئيس الجمهورية قرارها و له ملاحظات مهمة عليها و يكون قرارها لا يحتاج الا الى الاكثرية المطلقة فقط(٣).

(١) راجع مقال الصعالي لعماد زين ، في جريدة السفير ، في ٢٠٠٣/١١/١٥ .

(٢) راجع جريدة النهار في ٢٠٠٣/١١/١٦ .

(٣) راجع مقال الصعالي لاهل خوري ، في جريدة النهار ، في ٢٠٠٢/٢/٢ .

و نرى بان الرأي الاول هو الراجح لان معنى الاطلاع يختلف عن معنى الاتفاق ، و لو اراد المشرع المعنى الثاني لاستخدم عبارة الاتفاق بشكل واضح . كما ان الدستور اعطى رئيس الجمهورية حق طرح اي امر طارئ من خارج جدول الاعمال و بالتالي اذا ارد رئيس الجمهورية اذراج موضوع على جدول الاعمال رفضه رئيس الحكومة يمكنه ان يطرح الامر على مجلس الوزراء من خارج جدول الاعمال . اما اعطاء رئيس الجمهورية الحق في استبعاد بعض المواضيع من جدول اعمال مجلس الوزراء فان ذلك يتعارض مع كون مجلس الوزراء مؤسسة مستقلة لها كيائها الخاص . كما ان البعض اعتبر ان لتفاق رئيس الجمهورية و رئيس مجلس الوزراء على المواضيع المدرجة على جدول الاعمال يعطل دور المجلس و بالتالي دور الوزراء فيقر ما يتم الاتفاق عليه بين الرئيسين فورا في الجلسة و يوضع جانبها ما لا يتم الاتفاق عليه (١).

و نرى في النظام ضرورة وضع نظام داخلي شامل لمجلس الوزراء سواء بقانون او بمرسوم ، فالمهم ان يعالج هذا النظام جميع المسائل المتعلقة بعمل مجلس الوزراء ، و ان يعمل جميع المسؤولين في الدولة على احترامه .

تاسعا : العلاقة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة

لقد اناط دستور الجمهورية الثانية السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء كهيئة جماعية يتمثل فيها مختلف الطوائف اللبنانية ، و خص رئيس الجمهورية بدور الحكم بين السلطات و منحه مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من اداء هذا الدور . لكن رئيس الجمهورية الذي يفترض فيه الابتعاد عن الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية بحكم دوره الجديد ، استخدم الصلاحيات الممنوحة له للاشتراك في ممارسة هذه السلطة . و الوزراء بدورهم لم يتمكنوا ، بسبب التحلية السياسية للتقليدية من الاشتراك بصورة فعالة في ممارسة السلطة الاجرائية ، فعظمهم يدين بالولاء لرئيس الجمهورية او لرئيس الحكومة . فاختصر الرئيسان مجلس الوزراء بشخصيهما و غاب دور مجلس الوزراء كمؤسسة قائمة بذاتها يمارس الوزراء فيها السلطة الاجرائية من خلال تبادل الاراء و المناقشة و معارضة كل ما من شأنه المساس بالمصلحة العامة .

كما اناط الدستور الجديد بعض الصلاحيات برئيس الجمهورية يمارسها بالاتفاق مع رئيس الحكومة وهي :

- ان يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة .
- ان يتولى المفوضة في عقد المعاهدات الدولية بالاتفاق مع رئيس الحكومة .
- ان يدعو مجلس النواب بالاتفاق مع رئيس الحكومة الى عقد دورات استثنائية بمرسوم .
- ان يدعو مجلس الوزراء استثنائيا كلما رأى ذلك ضروريا بالاتفاق مع رئيس الحكومة .

(١) راجع مقال الصمغلي اميل غوري ، في جريدة النهار ، في ٢١/١٢/٢٠٠٢ .

و هذا الواقع السياسي و الدستوري لوجد ثنائية تتألف من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة تهيمن على عمل السلطة التنفيذية و تغيب دور مجلس الوزراء ، مع ان تأمين الاستقرار السياسي او حسن سير عمل الحكومة يقتضي توافق الرئيسين ، لان اختلافهما يؤدي الى شل عمل مجلس الوزراء. وقد أدت هذه الثنائية بالفعل الى اشكالات سياسية عدة احتار الفقهاء في تفسيرها و إيجاد الحلول للخروج منها ، و اهمها :

١-اعتكاف رئيس الحكومة ، و حصلت هذه الاشكالية في العام ١٩٩٤ في عهد الرئيس الياق الهراوي ، عندما حصل خلاف بينه و بين رئيس الحكومة رفيق الحريري فاعتكف الاخير في منزله ، و امتنع عن ممارسة نشاطه كرئيس للحكومة ، و رفض تقديم استقالته .

و لهذا الاعتكاف تأثير كبير في مجلس الوزراء لان رئيس الحكومة يملك صلاحيات تفيد عمله ، فهو الذي يدعو الى الاعتقاد ، و هو الذي يضع جدول اعماله ، و لا يستطيع رئيس الجمهورية دعوة مجلس الوزراء ، بصورة استثنائية ، الا بالاتفاق مع رئيس الحكومة . ثم ان لا وجود دستوريا لنائب رئيس مجلس الوزراء لكي ينوب عنه في دعوة مجلس الوزراء الى الاعتقاد . و بالتالي فان اعتكاف رئيس الحكومة يؤدي حتما الى غياب مجلس الوزراء و بالتالي تعطيل اعمال الدولة .

٢- تعطيل التصويت في مجلس الوزراء ، الذي يشكل احد اهم مقومات استقلال مجلس الوزراء . و عدم التصويت بسبب حصول خلاف بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة يؤدي الى شل عمل السلطة الاجرائية. وقد برزت هذه البدعة في ظل حكومة الرئيس رفيق الحريري في عهد الرئيس اميل لحود ، فتوافق الرئيسان على عدم التصويت على اي موضوع خلافي يطرح على جدول الاعمال ، لان التصويت يؤدي الى ترجيح كفة رئيس على اخر و يؤدي الى نشوء خلاف بينهما . وهذا ما ادى الى تأجيل العديد من المسائل الملحة لعدم الاتفاق عليها ، فالتعيينات الدبلوماسية و الادارية اجلت اكثر من سنة بسبب الخلاف على الاسماء و المراكز .

و اعتبر البعض ان تعطيل التصويت في اي امر لا يحصل حوله التوافق بين الرئيسين هو تجاوز ليس لنص دستوري فقط و لا لمبدأ ديمقراطي ، و اما هو تجاوز لصلب الاسس التي يرتكز عليها تكوين الدولة للبلدانية و نظامها (١).

و اعتبر الرئيس حسين الحسيني ان منع التصويت من خلال تولف يجري خارج مجلس الوزراء و يتجاوز ارادة المجلس نفسه هو في واقعه خرق صريح للدستور ، و هو تاليا عرضة للمساءلة سواء تسبب بهذا الخرق رئيس الجمهورية او رئيس الحكومة ، خصوصا ان الدستور يشير الى تصويت متدرج بدءا من التوافق لنتهاء بترجيح كفة الاكثرية على الاقلية احتراماً لمبدأ الديمقراطية لولا و تعبيرا عن التمسك بالمشاركة في المناقشة داخل مجلس الوزراء ثانيا .

(١) راجع مقال احمد زين ، في السفير ، في ١٦/١/٢٠٠٣.

و أكد الرئيس الحسيني مسألة أساسية هي ان المشاركة و حدها تشكل ضمان الاستقرار السياسي ما دام اللبنانيون سلموا باتفاق الطائف و من بعده بال دستور ، و ان ايا من التكتيكات الطائفية ليست بديلا من المشاركة ما لم تكن في الواقع سببا لازمات داخلية كونها تهدم التسوية التي انتهت حرب السنوات الخمس عشرة (١). و يخلص الى ان الخلافات التي تحصل من وقت الى اخر بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة تؤكد الحاجة الملحة الى وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء ينظم سير العمل في هذا المجلس و طريقة ادارة جلساته ، و يحدد سلوك المسؤولين و يطلب منطلق المؤسسات (٢).

و طالب بعض السياسيين بالاعخذ بالنظام الرئاسي بهدف التخلص من ثقلية السلطة التنفيذية التي تختصر مجلس الوزراء حيناً ، و تشل عمله حيناً آخر ، فيكون للسلطة التنفيذية رأس واحد ينفذ برنامجه و يتحمل المسؤولية عن ذلك امام البرلمان . و نادى فريق آخر بانتخاب رئيسي الجمهورية والحكومة في قائمة واحدة مغلقة بحيث يتوفر بين الرئيسين الانسجام الذي يبعدهما عن الخلافات ، فيتمكنا من حكم البلاد بعيدا عن الازمات المتلاحقة .

للخروج من هذا الواقع لا بد ، في رأينا ، من تعديل صلاحيات رئيس الجمهورية التي ينص الدستور على ممارستها بالاشتراك مع رئيس الحكومة وجعلها منوطة به وحده . كما انه لا بد من العودة الى روح الدستور ، حيث يقوم كل رئيس بدوره المحدد . ف رئيس الجمهورية هو الحكم بين السلطات وعليه عدم الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية ، فهو رئيس جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية ، و رئاسته لهذه المؤسسات هي رئاسة رعية و توجيه . و رئيس الحكومة هو رئيس مجلس الوزراء و المشرف على عمله ، و لا يعني ذلك هيمنته على قراراته و اختصاره في شخصه . كما ان على الوزراء تفعيل دورهم في المشاركة في ممارسة السلطة الاجرائية لان عدم قيامهم بدورهم هو الذي يفسح المجال امام هيمنة الرؤساء على مجلس الوزراء .

عاشرا : اعادة النظر في القوانين

اثارت المادة ٥٧ من الدستور جدلا و سجالا قهيبا ، كما ان وجود بعض الثغور في هذه المادة مكن البعض من الالتفاف على احكامها . و هذا ما سنبينه في هذه الفقرة :

لقد وجد بعض السياسيين ان اعتبار القانون نافذا في حال نقصاء مهلة الاصدار امر يستوجب التوضيح . ولكن حصول سلبتين في عامي ١٩٩١ و ١٩٩٩ حسم الشكوك و اسقط التساؤلات حول هذا الموضوع .

(١) راجع مقال الصمغلي نقولا ناصيف ، في جريدة النهار ، في ٢٢/١٢/٢٠٠٢ .

(٢) راجع مقال الصمغلي ليل خوري ، في جريدة النهار ، في ١٦/١/٢٠٠٣ .

المابقة الأولى حدثت في عهد الرئيس اليلس الهرلوي و حكومة الرئيس عمر كرامي . و مضمونها ان مجلس النواب كان في العام ١٩٨٨ قد قرر اقتراح للقانون الرامي الى تعديل بعض احكام قانون تنظيم مهنة المحاماة ، الصادر في العام ١٩٧٠ . و كان على رئيس الجمهورية انذاك (امين الجميل) ان يصدر القانون ، لو ان يطلب اعادة النظر فيه ، خلال مهلة شهر . الا انه ابقاه في ارجاء رئاسة الجمهورية الى ما بعد انتهاء ولايته . و في العام ١٩٩١ طلب رئيس مجلس النواب (حسين الحسيني) من رئيس الحكومة عمر كرامي نشر القانون لاتقضاء المهلة الزمنية المحددة لرئيس الجمهورية من اجل اصداره او رده ، عملا باحكام المادة ٥٧. فما كان من الرئيس اليلس الهرلوي الا ان طلب نشره ، فنشر في الجريدة الرسمية حاملا توقيع رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة .

و المابقة الثانية حدثت في عهد الرئيس اميل لحدود و حكومة الرئيس سليم الحص . و مضمونها ان مجلس النواب قد قرر في ١٧/٣/١٩٩٩، مشروع القانون الرامي الى تعديل بعض احكام قانون البلديات. و مرت مهلة الشهر لاصداره او الاعتراض عليه دون ان يستعمل رئيس الجمهورية ، ايا منهما . فبقى القانون مجمدا . و جرى في جلسة مجلس النواب ، في ٢٧/٥/١٩٩٩، سجال حول الموضوع ، فاعتبر البعض ان عدم اصدار القانون او عدم طلب اعادة النظر فيه ينطوي على مخالفة دستورية . و من اجل وضع حد للسجال عمد رئيس مجلس الوزراء الى طلب نشر القانون في الجريدة الرسمية بلا رقم و بلا توقيع (١).

و رأى البعض ان المادة ١٩ من الدستور ، بعد تعديله في العام ١٩٩٠ ، اعطت ذات الصلاحية المنصوص عليها في المادة ٥٧ ، فالمادة الاخيرة تمكن رئيس الجمهورية من اجراء رقابته على القوانين من خلال رد القوانين الى البرلمان و بالتالي فان رئيس الجمهورية يمارس الرقابة الشائعة على دستورية القوانين . و المادة ١٩ من الدستور تعطيه حق مرابعة المجلس الدستوري ، وطلب الغاء القانون و سائر النصوص التي لها قوة لقانون التي تكون مخالفة للدستور ، بحيث يمارس رئيس الجمهورية رقابته على النصوص التي يقرها البرلمان فاذا وجدها مخالفة للدستور قام بالطعن فيها (٢).

و مع ان رئيس الجمهورية يمارس رقابة على القوانين ، سواء عند ردها الى البرلمان او عند الطعن فيها امام المجلس الدستوري ، الا انه لا يمكن اعتبار ان صلاحية الطعن في القوانين محل صلاحية ردها ، فهناك فرق بين الصلاحتين :

١- ان المشرع لم يحدد اسباب رد القوانين ، و لا يمكن حصر اسباب الرد بعدم دستورية القانون الذي لقره البرلمان ، فان رئيس الجمهورية رد القانون لعدم ملاءمته او لتعارضه مع المصلحة العامة ، في حين لا يمكن الطعن بالقانون امام المجلس الدستوري الا لعدة عدم الدستورية .

(١) محمد المجنوب : المرجع السابق . ص ٣٢٥ و ما بعدها.

(٢) احمد زين : الحياة اللبنانية . آذار ١٩٩٤.

٢- ان صلاحية رئيس الجمهورية في رد القانون تؤدي الى تعطيل نفاذ القانون الى حين اقراره من قبل المجلس النيابي مرة ثانية وفقا للاغلبية المحددة في الدستور . اما الطعن بالقانون امام مجلس الدستوري فانه لا يؤدي الى وقف نفاذه الا اذا قرر ذلك هذا المجلس . وابطال المجلس للقانون المطعون فيه يؤدي الى انتهاء نفاذه .

٣- ان استعمال احدى هاتين الصلاحيتين لا يخلي عن الاخرى . فاذا كان الطعن بالقانون يتم امام المجلس الدستوري ، و هو هيئة قضائية و له حق ابطال القانون المخالف للدستور ، و تتمتع بقرائته بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة (بمن فيها رئيس الجمهورية) و المراجع القضائية والادارية . فان رد القوانين يكون امام المجلس النيابي ولهذا الاخير ان يأخذ برأي رئيس الجمهورية لو ان يصر على القانون . الا ان اصرار مجلس النواب لا يحول دون امكان الطعن بالقانون امام المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية .

٤- ان المادة ٥٧ لا تجيز رد القانون مرة ثانية بعد ان يكون مجلس النواب قد ناقشه من جديد و قرره بالغالبية المطلقة من اعضائه فقد نصت على ان " لرئيس الجمهورية، بعد لطلاع مجلس الوزراء ، حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة و ضمن المهلة المحددة لاصداره و لا يجوز ان يرفض طلبه ... " . و حددت المادة المذكورة اصولا خاصة للتصويت على القانون عند اعادة النظر فيه ، فاشتترطت الاكثورية المطلقة من مجموع عدد النواب لقرار القانون مرة ثانية . و في هذه الحالة ما على رئيس الجمهورية سوى الخضوع لارادة المجلس النيابي باصدار القانون خلال المهلة المحددة ، و الا اعتبر القانون بعد نفاذه هذه المهلة « نافذا حكما ووجب نشره » .

و لكن برزت مع الممارسة محاولات للانتفاف على المادة ٥٧ و تعطيل احكامها ، بحيث يقوم نائب او اكثر بتقديم اقتراح قانون يهدف الى تعديل القانون الذي قرره البرلمان مرة ثانية بعد رده من قبل رئيس الجمهورية . و يترتب على ذلك اجراء قراءة ثالثة للقانون ، اي اضافة وسيلة جديدة لاعادة النظر في قانون سبق لمجلس النواب ان قرره بالاكثورية النسبية وكرر اقراره بالاكثورية المطلقة . وهذا الامر يتعارض مع احكام المادة ٥٧ و مع مبدأ الاستقرار التشريعي (١).

و اخيرا سؤال مهم : هل استطاعت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ ان تثبت الدائم النظام البرلماني التقليدي ؟

(١) محمد المجنوب : المرجع السابق ، ص ٣٣٠ .

للاجابة عن هذا السؤال لابد من التمييز بين التصوص و الممارسة . فمن حيث التصوص الدستورية ، فإن الدستور الجديد قد خطا خطوات مهمة جدا نحو تكريس النظام البرلماني التقليدي ، فقلص صلاحيات رئيس الجمهورية الذي كان يهيمن على السلطة الاجرائية و يتمتع بصلاحيات واسعة جدا، و منحه مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من القيام بدوره كحكم بين السلطات الدستورية، و لابط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء مهتما ، بهدف تأمين مبدأ المشاركة في الحكم ، و حدد صلاحيات مجلس الوزراء و رئيسه و جعله مؤسسة قائمة بذاتها لها مقرها الخاص و اصول محددة لاتخاذ لقرار دخلها .

الا ان التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ فشلت في اعادة التوازن بين السطتين التنفيذية والتشريعية ، فجعلت كافة مجلس النواب هي الراجعة . فلم تحد السلطة التنفيذية تلك صلاحية حل البرلمان الا في حالات يندر حدوثها. و حدثت من صلاحيات الحكومة في استعمال المادة ٥٨ من الدستور و اصدار المراسيم الاشتراعية، حتى ان جانباً من نقه اعتبر النظام السياسي الجديد هو نظام مجلسي و ليس برلمانيا تقليديا .

اما على مستوى الممارسة فلم يتحقق النظام البرلماني بشكل مطلق ، فادور رئيس الجمهورية كضابط لاداء المؤسسات الدستورية يفرض عليه عدم الانغماس في ممارسة السلطة الاجرائية . لكن رئيس الجمهورية استخدم صلاحياته ليس للإشراف على عمل جميع المؤسسات الدستورية كما يقضي بذلك دوره الذي حدده الدستور الجديد ، بل سعى الى ممارسة السلطة الاجرائية ، فاصبح شريكا فيها يتقاسم مع شريكه الاخر رئيس الحكومة المصالح و النفوذ .

و مع ان الدستور منح رئيس الحكومة مجموعة من الصلاحيات التي تمكنه من الاشراف على عمل مجلس الوزراء دون ان يكون هو يعفده صاحب السلطة الاجرائية ، فله هيمن على مجلس الوزراء و سيطر على الاغلبية التي تؤمن له الموافقة على ما يشاء من قرارات . و ساعد على ذلك تخلي الوزراء عن دورهم في مناقشة المواضيع المطروحة على جدول الاعمال و عدم معارضة ما يتوافق الرؤساء عليه ، و هذا ما ادى الى غياب مؤسسة مجلس الوزراء التي تشكل الهيئة الجماعية التي تمارس السلطة الاجرائية .

و على صعيد العلاقة بين السطتين التنفيذية والتشريعية ، فالسلطة التشريعية تخلت عن دورها كرفيق على اعمال السلطة التنفيذية ، فغابت المحاسبة الفعالة للحكومة ، خصوصا ان لرئيس المجلس بعد اتفاق الطائف دورا بارزا في توجيه و قيادة المجلس النيابي ، فبدلا من تفعيل الرقابة البرلمانية بهدف تصويب العمل الحكومي استخدم هذه الرقابة كاداة للحصول على اكبر قدر من المكاسب ، فشارك مع رئيسي الجمهورية والحكومة في تقاسم المصالح و النفوذ .

خاتمة

ان رئيس الجمهورية في النظام البرلماني هو رمز الدولة و الساهر على احترام الدستور ، و هو غير مسؤول من الناحية السياسية امام البرلمان ، لذلك لا تتطد السلطة الاجرائية به ، و انما يلعب دور الضابط لاداء المؤسسات الدستورية بهدف المحافظة على استقرار النظام الدستوري و احترام الدستور . اما الوزارة فهي صاحبة السلطة الاجرائية على اعتبار انها مسؤولة امام البرلمان . كما ان العلاقة بين الحكومة والبرلمان تقوم على اساس الفصل المرن الذي يوفر للممثلين قدرا من التعاون و التوازن بينهما . فلا تطفى سلطة على اخرى ، و تقوم بينهما رقابة متبادلة تحد من الانحراف .

و بهدف النظام البرلماني الى اقامة دولة المؤسسات والقانون ، فتخضع جميع المؤسسات الدستورية في افعالها و نشاطها لاحكام الدستور و القوانين مرعية الاجراء ، و هذا ما يحقق مبدأ المشاركة في الحكم فلا يستأثر بالسلطة فرد بعينه ، بل تمارسها هيئة جماعية .

و بما ان المجتمع اللبناني يتكون من مجموعة طوائف تقيس مشاركتها في الحياة السياسية بمدى تمثيل لبيتها في مراكز السلطة ، فان النظام البرلماني هو النظام الاكثر ملاءمة للاوضاع الاجتماعية و السياسية القائمة في لبنان ، لانه يمكن جميع الطوائف من المشاركة في الحياة السياسية من خلال تمثيلها في المؤسسات الدستورية .

و اخذ الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ ببعض الاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية وعدم مسؤولية رئيس الجمهورية من الناحية السياسية و مسؤولية الحكومة امام البرلمان ، الا انه خرج عن هذه الاسس في العديد من المسائل ، كمناطة السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية و عدم تحديد صلاحيات الوزارة و اختلال التوازن بين السلطين التنفيذية و التشريعية لمصلحة السلطة الاولى .

و غياب التطبيق الصحيح للنظام البرلماني ادى الى عدم تحقق مبدأ المشاركة في الحكم ، ف رئيس الجمهورية كان يهيمن على السلطة التنفيذية و كان دور الوزارة في ميدان السلطة التنفيذية مهمشا . و هذا الوضع سبب نزاعات داخلية حول صلاحيات مؤسسات الدستورية تحول الى صراع مسلح .

لذلك اكدت التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ وجوب الاخذ بالنظام البرلماني و مناطت السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ، و شددت على ضرورة مراعاة اعتبارات الوفاق الوطني عند تشكيل الحكومات بهدف تحقيق مبدأ المشاركة في الحكم . و لتحقيق هذا المبدأ لا بد من قيام مؤسسات دستورية تعمل وفقا لاليات و اصول تحددها القوانين والائظمة . وبما ان فكرة المؤسسة تتعارض مع هيمنة شخص او عدة اشخاص على السلطات الدستورية فان التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠ عززت دور مجلس النواب و مجلس الوزراء .

الا ان الممارسات الخاطئة اجهت ما سمعت وثيقة الطائف الى تحقيقه فعند تشكيل الحكومات تقاسم الرؤساء الثلاثة المراكز الوزارية فيما بينهم ، فادى ذلك الى هيمنتهم على المؤسسات الدستورية . فلم يتم رئيس الجمهورية بدوره كحكم بين السلطات بل انفس في مشاركة السلطة الاجرائية . و لم يمارس مجلس الوزراء السلطة بشكل جماعي . و لم يضطلع المجلس النيابي بدوره في محاسبة الحكومة .

و شاب الدستور مجموعة من النخر التي حالت دون حسن تطبيقه ، و مكنت بعض القوى السياسية من الانتكاف على نية المشرع الدستوري ، و ادت الى اهدار الاهداف التي معى الدستور الى تحقيقها . لذلك لا بد من العمل على تعديل الدستور لمعالجة هذه النخر.

و اخيرا نعتقد بان تعديل النصوص ليس هو وحده للحل لازمة النظام الدستوري اللبناني ، لان سبب هذه الازمة ليس النصوص الدستورية فقط ، و اما هناك عوامل اجتماعية و فكرية تساهم في خلق هذا المأزق الدستوري . و للخروج منه لا بد من العمل على اعادة صياغة العقل السياسي اللبناني . و لا يكون ذلك بتعديل الدستور و اما بارادة جادة تعمل على تنشئة اللبنانيين على الفكر الديمقراطي السليم الذي يكون اجبالا تحقق المصلحة الوطنية العامة لا المصالح الطائفية او الشخصية الضيقة .

المراجع والمصادر

أولاً : المراجع والمصادر باللغة العربية

- ١- إبراهيم شيحا : دراسات في النظم السياسية . الدار الجامعية . بيروت ١٩٨٠ .
- ٢- إبراهيم شيحا : الوجيز في النظم السياسية و القانون الدستوري . الدار الجامعية . بيروت ١٩٩٥ .
- ٣- إبراهيم شيحا : الوسيط في القانون الاداري . الدار الجامعية . بيروت ١٩٩٦ .
- ٤- احمد زين : اشكاليات دستورية ونهاية . ج ١ بدون نشر . بيروت ١٩٩٤ .
- ٥- ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري العام . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧١ .
- ٦- ادمون رباط : الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٧٠ .
- ٧- اسماعيل الخزال : القانون الدستوري والنظم السياسية . الطبعة الخامسة . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٣ .
- ٨- البير منصور : الانقلاب على الطائف . الدار الجديد بيروت ١٩٩٣ .
- ٩- اندريه هوريو : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية (مغرب) - ج ٢ . الاهلية للنشر و التوزيع . بيروت ١٩٧٧ .
- ١٠- ثور الخطيب : المجموعة الدستورية . القسم الاول - الدولة و النظم السياسية . الجزء الثاني . أنظمة الحكم السياسية . بدون نشر . بيروت ١٩٧٠ .
- ١١- ثور الخطيب : المجموعة الدستورية . القسم الثاني . دستور لبنان . الجزء الثاني . السلطات العامة . بدون نشر . بيروت ١٩٧٠ .
- ١٢- ثور الخطيب : الاصول البرلمانية في لبنان وسائر الدول العربية دار العلم للملايين بيروت ١٩٦١ .
- ١٣- بلم الجسر : ميثاق ١٩٤٣ . دار النهار . بيروت ١٩٩٧ .
- ١٤- بيان نويهض : تطور النظام الدستوري و السياسي اللبناني (١٩٢٠ - ١٩٩٥) بدون نشر بيروت ١٩٩٦ .
- ١٥- جان باز : الوسيط في القانون الاداري . دون نشر . ١٩٧١ .
- ١٦- حسن الحسن : الأنظمة السياسية و الدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية . دار المنشورات الحقوقية (مطبوعة صادر) بيروت ١٩٧١ .
- ١٧- خليل الهندي و تطهوان الناشف : الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده (ملف توثيقي شامل) . المؤسسة الحديثة للكتاب . طرابلس ٢٠٠٠ .
- ١٨- داود الصالح : النظام اللبناني في ثوابته وتحولاته . دار النهار . بيروت ٢٠٠٠ .
- ١٩- زهير شكر : الوسيط في القانون الدستوري . ج ١ . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٤ .
- ٢٠- سامي الصلح : لبنان البحث السياسي و المصير المجهول دار النهار بيروت ٢٠٠٠ .
- ٢١- سليم الحص : لبنان على المقترق . المركز الاسلامي للاعلام والاتماء بيروت ١٩٨٤ .

- ٢٢- سليم الحص : نقاط على الحروف . المركز الاسلامي للاعلام و الانماء بيروت ١٩٨٧ .
- ٢٣- سليم الحص : عهد القرار و الهوى تجارب الحكم في حقبة الانقسام (١٩٨٧-١٩٩٠) . دار العلم للملايين . بيروت ١٩٩١ .
- ٢٤- عبده عويدات : النظم السياسية في لبنان و البلاد العربية والعالم . منشورات عويدات . بيروت ١٩٦١ .
- ٢٥- عارف العبد : لبنان والطفلك متطامح تاريخي ومسار غير مكتمل مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ٢٠٠١ .
- ٢٦- عبد الغني بسبوني عبد الله : سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٥ .
- ٢٧- عبد الغني بسبوني عبد الله : النظم السياسية . الدار الجامعية . بيروت بدون تاريخ .
- ٢٨- عصام سليمان : وثيقة الولاء الوطني . (مؤلف مشترك) للمركز اللبناني للدراسات و جامعة البلمند بيروت ٢٠٠٠ .
- ٢٩- عصام سليمان : الجمهورية الثانية بين النصوص و الممارسة . بدون نشر . بيروت ١٩٩٨ .
- ٣٠- فوزي حبش : الادارة العامة و التنظيم الاداري . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٩١ .
- ٣١- كمال صليبي : تاريخ لبنان الحديث . دار النهار للنشر . بيروت ١٩٩١ .
- ٣٢- محسن خليل : النظم السياسية و القانون الدستوري ج٢ . الدستور اللبناني . دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٧ .
- ٣٣- محسن خليل : الطفولية و النظم الدستوري في لبنان . الدار الجامعية بيروت ١٩٩٢ .
- ٣٤- محمد رفعت عبد الوهاب : الرقابة على دستورية القوانين و المجلس الدستوري في لبنان . الدار الجامعية . بيروت ٢٠٠٠ .
- ٣٥- محمد كامل تله : النظم السياسية ، الدولة و الحكومة دار النهضة العربية . بيروت ١٩٦٩ .
- ٣٦- محمد المجنوب : دراسات في السياسة والاحزاب . منشورات عويدات بيروت ١٩٧٢ .
- ٣٧- محمد المجنوب : القانون الدستوري و النظم السياسي في لبنان . منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت ٢٠٠٢ .
- ٣٨- محمد المجنوب : القانون الدستوري و النظم السياسي في لبنان . الدار الجامعية . بيروت ٢٠٠٠ .
- ٣٩- محمد المجنوب : القانون الدولي العام . منشورات الحلبي الحقوقية . بيروت ٢٠٠٢ .
- ٤٠- محمد نور الدين : تركيا في الزمن المتحول . دار رياض نجيب الريس للكتب والنشر . لندن بيروت ١٩٩٧ .
- ٤١- مسعود ضاهر : لبنان الاستقلال ، الصحافة و الميثاق . دار المطبوعات الشرفية . بيروت ١٩٨٤ .
- ٤٢- مصطفى ابو زيد فهمي : النظم البرلماني في لبنان . الشركة الشرفية للنشر و التوزيع . بيروت ١٩٦٩ .
- ٤٣- موريس دوفرجه : المؤسسات السياسية والقانون الدستوري . تعريب : د جورج سعد . منشورات مجد . بيروت ١٩٩٢ .
- ٤٤- نزيه كبلارة : المنطقة التنظيمية في لبنان و ضوابطها . منشورات جروس - جروب . طرابلس لبنان ١٩٨٥ .

- ٤٥- نقولا فتوش : مسؤولية الوزير و اصول محاكمته ط٢. دار العلم للملايين بيروت . ٢٠٠١ .
- ٤٦- نواف ملام : لبعد من المطلق . الدار الجديد . بيروت ١٩٩٨ .
- ٤٧- نواف كيلة و آخرون : وثيقة الوفاق الوطني ، مراجعة نقدية وطنية (مؤلف مشترك) . المركز اللبناني للدراسات و جامعة البلمند بيروت ٢٠٠٠ .
- ٤٨- هناء صوفي عبد الحي : النظم السياسي والنمطوري في لبنان . الشركة العالمية للكتاب و دار للكتاب العالمي بيروت ١٩٩٤ .
- ٤٩- يوسف سعد الله الخوري : القانون الاداري العلم . ج ١ . بدون ناشر . بيروت ١٩٩٨ .

ثانيا : المراجع والمصادر باللغة الفرنسية

- 1- Andre Hauriou : Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Edition Montchrestien . Paris 1966 .
- 2- Jean Gicquel : Droit constitutionnel et institutions politiques . 16^e édition . Montchrestien - Delta . Liban 2000 .
- 3- Jean-Claude Masclet et Jean-Paul Valette : Droit constitutionnel et institutions politiques . Dalloz . Paris 1994 .
- 4- Droit Constitutionnel (Manuel) : Georges Burdeau , Francis Hamon et Michel Troper . 23^e Edition . Librairie Generale de droit et de jurisprudence . Paris 1993..

ثالثا : المعاجم والموسوعات

- ١- المعجم الدستوري : تأليف Olivier Duhamel et Yves Meny . تعريب منصور القاضي . منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد) . بيروت ١٩٩٦ .
- ٢- الموسوعة التاريخية الجغرافية : مسعود الخوند . بدون ناشر . بيروت ٢٠٠١ .
- ٣- الموسوعة الجزائرية : فريد الزغبي . دار صابر . بيروت ١٩٩٥ .
- ٤- الموسوعة السياسية : تأليف مجموعة من المؤلفين . ط٢ . المؤسسة العربية للدراسات والنشر . بيروت ١٩٩١ .

الفهرس

المقدمة : أهمية النظام البرلماني	١
أولا : إيجابيات النظام البرلماني	١
ثانيا : سلبيات النظام البرلماني	٢
الفصل الأول : مقومات النظام البرلماني	٦
القسم الأول : وجود برلمان منتخب	٧
أولا : ادور البرلمان عبر التاريخ	٧
ثانيا : الحزبية و دورها في النظام البرلماني	٩
ثالثا : علاقة النظام الانتخابي بالنظام البرلماني	١٢
القسم الثاني : الفصل المرن بين السلطات	١٦
أولا : مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو	١٧
ثانيا : الفصل المرن بين السلطات أساس النظام البرلماني	١٩
القسم الثالث : رئيس الدولة غير مسؤول سياسيا	٢٩
أولا : نشأة مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة	٣٠
ثانيا : مضمون و نتائج مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة	٣٣
ثالثا : مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني	٣٧
رابعا : رئيس الدولة و أنواع النظام البرلماني	٣٩
القسم الرابع : حكومة مسؤولة أمام البرلمان	٤٢
أولا : تكوين الوزارة وصلاحيتها	٤٢
ثانيا : خصائص الوزارة في النظام البرلماني	٤٦
ثالثا : أشكال الوزارة في النظام البرلماني	٤٧
رابعا : المسؤولية الوزارية	٤٩
خامسا : علاقة الوزارة بالبرلمان	٥٢
الفصل الثاني : التطبيق الخاص للنظام البرلماني قبل التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠	٥٣
مدخل لدراسة النظام الدستوري اللبناني (الجمهورية الأولى)	٥٣
أولا : الأحداث التاريخية التي ولكت ولادة الدولة اللبنانية	٥٣
ثانيا : مصادر النظام الدستوري اللبناني	٥٥
ثالثا : طبيعة النظام الدستوري اللبناني	٦٢
القسم الأول : مركز رئيس الجمهورية اللبنانية قبل تعديلات العام ١٩٩٠	٦٧
أولا : مسؤولية رئيس الجمهورية اللبنانية	٦٧
ثانيا : صلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية	٧٤

٨٤.....	القسم الثاني : الحكومة في لبنان قبل التعديل الدستوري للعام ١٩٩٠
٨٤.....	أولا : تكوين الوزارة و نشاطها
٨٩.....	ثانيا : المسؤولية الوزارية
٩٧.....	القسم الثالث : الاختلال لتوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية
٩٧.....	أولا : هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية
١٠٣.....	ثانيا : عدم فعالية الرقابة البرلمانية
١٠٦.....	الفصل الثالث : قواعد النظم البرلماني في التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠
١٠٨.....	القسم الأول : مبادئ و أهداف التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠
١٠٨.....	أولا : مبادئ التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠
١١٠.....	ثانيا : أهداف التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠
١١٤.....	القسم الثاني : اهم التعديلات الدستورية للعام ١٩٩٠
١١٤.....	أولا : التعديلات التي طرأت على صلاحيات رئيس الجمهورية
١١٩.....	ثانيا : انشاء مؤسسة مجلس الوزراء
١٢٣.....	ثالثا : التعديلات التي تهدف الى اقامة التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية
١٢٦.....	القسم الثالث : الشغل التي كشفت عنها الممارسة
١٢٦.....	أولا : الطائفة السياسية
١٢٧.....	ثانيا : الترويك الرئاسية
١٢٨.....	ثالثا : نفاذ قرارات مجلس الوزراء
١٣١.....	رابعا : الاستشارات النيابية
١٣٣.....	خامسا : التزام رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص بمهل لتوقيع المراسيم
١٣٤.....	سادسا : تفسير الدستور
١٣٥.....	سابعاً : فصل الامانة العامة لمجلس الوزراء عن المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء
١٣٦.....	ثامنا : النظام الداخلي لمجلس الوزراء
١٣٩.....	تاسعا : العلاقة بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة
١٤١.....	عاشرا : اعادة النظر في القوانين
١٤٥.....	الطائفة
١٤٧.....	لمراجع والمصادر

Beirut Arab University
Faculty of Law
Public International Law

Thesis in the Master of Law
(Public International Law)

**“The Lebanese Parliamentary
Regime before and after the
Constitutional Amendments ”**

Supervisor
Dr. Mohamed Majzoub

Done By
Marwan Al-Kotob

2003